جـــامعة اليـرموك
كليـــــة القـــــانون
قسم القانون العام

السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي
دراسة مقارنة بين المملكة العربية السعودية
والمملكة الأردنية الهاشمية

Adminstrative Discretionary Power in the Disciplinary Investigation stage
"A Compartive Study the kingdom of Saudi Arabia and the Hashemite Kingdom of Jordan"

إعداد

عبد الله ناصر الدوسري

إشراف

الأستاذ الدكتور كرّيم كشاكش

2014

التفويض

أنا الطالب **عبد الله ناصر الدوسري** أفوض جامعة اليرموك بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ "**السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي دراسة مقارنة بين المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية**" للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: عبد الله ناصر الدوسري.

التوقيع:

التاريخ: / /2014

السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي دراسة مقارنة بين المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية

إعداد

عبدالله ناصر الدوسري

بكالوريوس إدارة الأعمال، جامعة الإسراء، 2010

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون الإداري في جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

وافق عليها

أ.د. كريّم كشاكش .... مشرفاً ورئيساً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

أ. د. سليمان سليم بطارسة.. عضواً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

د. بسام محمد أبو رميلة.. عضواً

أستاذ مشارك في القانون الإداري، جامعة جدارا

تاريخ المناقشة

2014/5 /19

الإهـــــداء

إلـى مـن سـهرت الليـالي وتحملـت العنـاء فـي سـبيل سـعادتي... الغاليـة رمـز الطيبـة ونبـع الحنان الدائم، أمي حفظها الله تعالى وأمد في عمرها.

إلـى من علمنـي أن الحياة بـذل وعطـاء... وأن السعادة بقدر مـا تقدمـه للآخرين... فكانت نصائحه لي منهج حياة... إلى من تمنيت أن يكون بجانبي... لكن الله اختاره إلى جواره، إلى روح والدي العزيز، رحمه الله تعالى وتغمده بواسع رحمته.

إلى من ساندتني في حياتي، وكان لتشجيعها الأثر الطيب في مواصلة تحصيلي العلمي، رغم الصعوبات التي اعترضت طريقي.... إلى زوجتي العزيزة.

إلى فلذات كبدي، أبنائي...

إلى إخواني وأخواتي...

أهدي إليكم جميعاً هذا الجهد...

الباحث

عبد الله ناصر الدوسري

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر والتقدير إلى جامعة اليرموك، بكافة كوادرها التدريسية والإدارية، بادئًا شكري وامتناني إلى الأستاذ الدكتور كريم كشاكش، على تفضله بالإشراف على هذه الرسالة، فقد كانت توجيهاته لي نبراسًا يضيء لي الطريق، وفتح لي قلبه، وأفاض عليّ من بحر علمه الزاخر، وأنار بفكره الثاقب، مما كان له من عظيم الأثر في ظهورها بهذه الصورة.

كما أتقدم بعظيم امتناني وتقديري لعميد كلية القانون، ورئيس قسم القانون العام، على ما قدماه من جهود صادقة، وتسهيل جميع العقبات التي اعترضتني، ومني أيضًا أصدق مشاعر الشكر والتقدير والعرفان إلى الأساتذة الكرام، أعضاء لجنة المناقشة، الأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسة، والدكتور بسام محمد أبو رميلة، على تفضلهما بقبول المشاركة في مناقشة هذه الرسالة، فشرفت الرسالة بهما، وازدادت قيمة من جهود كبيرة لتقويم هذه الرسالة العلمية، فلهما جزيل التقدير والتبجيل.

والشكر والتقدير موصولان إلى كل من أسهم في تسيير مهمة إتمام هذه الرسالة وتسهيلها، سائلاً الله أن يجعل هذا العمل المتواضع نبراساً مضيئاً في صحائف أعمالهم.

مع خالص أمنياتي للجميع بالتوفيق والنجاح

الباحث

عبد الله ناصر الدوسري

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
التفويض	ب
الإهـــداء	ج
شكر وتقدير	هـ
قائمة المحتويات	و
الملخص باللغة العربية	ط
المقدمة	1
أهمية الدراسة	4
إشكالية الدراسة	5
أهداف الدراسة	6
تساؤلات الدراسة	6
منهجية الدراسة	6
محددات الدراسة	7
الدراسات السابقة	11
خطة الدراسة	13
الفصل الأول: نظام تأديب الموظف العام في التشريعيين السعودي والأردني وإشكالياته	
المبحث الأول: النظام القانوني للتأديب	14
المطلب الأول: مفهوم التأديب	14
المطلب الثاني: نظم التأديب المختلفة وموقف المشرع السعودي والأردني منها	17
الفرع الأول: نظام التأديب الإداري (الرئاسي)	17
الفرع الثاني: نظام التأديب المختلط (شبه القضائي)	21
الفرع الثالث: نظام التأديب القضائي	23
الفـرع الـرابـع: نظرة في الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية وموقف النظام السعودي والأردنـي	25
المبحث الثاني: أُسس المسؤولية التأديبية في القانونين السعودي والأردني	29
المطلب الأول: تعريف الجريمة أو المخالفة التأديبية	29
المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية	36
المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للمخالفة التأديبية	46

الموضوع	الصفحة
الفصل الثاني: ماهية السلطة التقديرية والتحقيق التأديبي	
المبحث الأول: ماهيـة السلطـة التقديرية	52
المطلب الأول: التعريف بالسلطة التقديرية وبيان حدودها	54
الفـرع الأول: تعريف السلطـة التقديرية	55
الفرع الثاني: حدود السلطة التقديرية على عناصر القرار الإداري	57
المطلب الثاني: عناصر السلطة التقديرية ومبررات الاعتراف بها	62
الفرع الأول: عناصر السلطة التقديرية	63
الفرع الثاني: مبررات الإعتراف بالسلطة التقديرية	65
المبحث الثاني: ماهية التحقيق التأديبي وعناصره	69
المطلـب الأول: تعريف التحقيق التأديبي	71
المطلب الثاني: عناصـر التحقيق التأديبي	75
المبحث الثالث: علاقة السلطة التقديرية بالتحقيق التأديبي	77
المطلب الأول: سلطة الإدارة التقديرية في التصرف بالتحقيق	79
الفرع الأول: السلطـة التقديرية للإدارة في المصادقة على التوصية	80
الفـرع الثانـي: سلطـة الإدارة في حفـظ التحقيق	84
المطلب الثاني: مدى رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق التأديبي	87
الفرع الأول: رقابة القضاء على الوجود المادي للواقعـة	89
الفرع الثاني: رقابة القضاء على التكييف القانوني للوقائع	91
الفرع الثالـث: رقابة القضاء على التناسب بين الجريمة والعقوبة التأديبية	95
الفصل الثالث: ضمانات التحقيق في التشريعين السعودي والأردني	
المبحث الأول: ضمانات التحقيق لحماية حقوق الموظف العام	100
المبحث الثاني: ضمانات الموظف في الدعوى التأديبية	111
المطلب الأول الأساس القانوني للدعوى التأديبية	113
المطلب الثاني: الضمانات القانونية في مرحلة المحاكمة	128
الفرع الأول: المواجهة	129
الفرع الثاني: ضمانة حق الدفاع	131
الفرع الثالث: حِيدَة مجلس التأديب	136
الفرع الرابع: تسبيب الحكم الصادر بالعقوبة	144

الموضوع	الصفحة
المطلب الثالث: الطعن القضائي على القرار التأديبي	149
الخاتمة	157
النتائج	157
التوصيات	159
قائمة المصادر والمراجع	163
الملخص باللغة الانجليزية	173

الملخص

الدوسري، عبدالله ناصر. السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي دراسة مقارنة بين المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية. رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، (2014)، (المشرف: أ.د. كريم كشاكش).

تناولت هذه الدراسة بالشرح والتحليل المقارن طبيعة الأبعاد القانونية والموضوعية للسلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي، وبهذا بحثت في استقراء وبيان مفهومي السلطة التقديرية والتحقيق التأديبي، واستجلاء الأبعاد القانونية لهذه السلطة على ضمانات الموظف، وحقوقه، ومركزه القانوني، لذا هدفت هذه الدراسة من خلال تحليل نظامي تأديب الموظفين، وهيئة الرقابة، والتحقيق، فضلاً عن نظام الخدمة المدنية السعودي، ونظام الخدمة المدنية ومحكمة العدل العليا وقانون المحاكم الإدارية الأردني، إلى بيان بعض أوجه القصور في هذه الأنظمة، وإيجاد الحلول القانونية المناسبة؛ لأن تكييف الأخطاء الوظيفية عند الإحالة للتحقيق لا ينهض على عناصر موضوعية وإنما يستند إلى ترجيح مرجعيات السلطة التقديرية على حساب حقوق الموظف، كما وهدفت أيضاً إلى إيجاد علاقة من التوازن الصحيح بين حقوق الموظف والسلطة التقديرية للإدارة في هذه المرحلة اعتماداً على النصوص التشريعية والأحكام القضائية، والاجتهادات الفقهية، واستلزم هذا المسعى إسناد الافتراض النظري بالأدلة القانونية من خلال استخراج النصوص القانونية من نظام تأديب الموظفين السعودي، ونظام الخدمة المدنية السعودي والأردني، ورؤية ما تحمله من نصوص قانونية، وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول، حيث اتخذ الفصل الأول من ماهية السلطة التقديرية والتحقيق التأديبي عنواناً له، واختص الفصل الثاني ببحث نظام تأديب الموظف العام في التشريع السعودي واشكالياته، وتناول الفصل الثالث دراسة ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الابتدائي، وضمانات المحاكمة، وقد خُلص الباحث في ضوء هذه الدراسة إلى جملة

من النتائج والتوصيات، تتمثل في أن هناك سلطة تقديرية للإدارة في إجراءات التحقيق مع الموظف، وإيقاع الجزاء التأديبي بحقه، ولكن هذه السلطة التقديرية بالإضافة إلى مبدأ الشرعية الذي يفترض أن تلتزم به الإدارة في جميع قراراتها الإدارية قد قيدها وضبطها المشرع في كل من السعودية والأردن بمجموعة من النصوص القانونية، وذلك نظراً لما يترتب على القرارات التأديبية من أهمية قد تصل أحياناً إلى حد الفصل من الوظيفة العامة.

المقدمة

لما كان من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن القانون الإداري هو ذلك الفرع من القانون العام الداخلي، والذي يحكم النشاط الإداري في الدولة، ولما كانت قد صدرت العديد من الأنظمة الإدارية في المملكة العربية السعودية؛ كالنظام القانوني للموظف العام ونظام تأديب الموظفين، ونظام المزايدات، ونظام المناقصات، ونظام الخدمة المدنية. ولما تحوّل ديوان المظالم بموجب نظامه السابق الصادر عام (1982) إلى قضاء إداري مستقل بالمعنى الإصطلاحي الحديث، فقد أصبحت الإدارة في السعودية خاضعة لرقابة القضاء، الذي أنيط به رقابة أعمال تلك الإدارة، بالإضافة إلى خضوعها من حيث المبدأ لسلطان الشريعة الإسلامية، لذا يمكن القول بوجود قانون إداري بالمعنى الفني الدقيق، أو الضيق في المملكة العربية السعودية، كما هو في اصطلاح فقهاء القانون الإداري، كما يمكن تصنيف المملكة بأنها من الدول ذات القضاء المزدوج، وينطبق ذات الوصف على القضاء الإداري المستقل في المملكة الأردنية الهاشمية المتجسد في محكمة العدل العليا.

إن المشّرع أقرّ للإدارة بالاختصاص التقديري، وما أُصطلح على تسميته بالسلطة التقديرية، والتي تُعد نوع من الحرية التي تتمتع بها الإدارة، لتقدير وكذا اختيار وقت تدخلها، ولتقدير أصلح الوسائل أو الأساليب لمثل هذا التدخل، وعليه فإن السلطة التقديرية تحدد ظروف تمتع الإدارة بقدر من حرية التصرف عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية وكذلك اختيار وقت التدخل وأسلوب هذا التدخل إذ يكون لها حرية التصرف أو الامتناع عنه، أو تتخذه على نحو معين.

والمشرّع في منحه الإدارة قدراً من حرية التصرف بصدد موضوع ما، يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، ومن ثم فإنه ينأى عن تحديد نشاط الإدارة بشأن أي موضوع، أو في بعض جوانبه،

ويترك لها التقدير بموجب خبراتها الخاصة، ولا سيما وإن اعتبارات تغيير الظروف، وتطورها المستمر تجعل تحديد نشاط الإدارة بقواعد ثابتة سلفاً من الأمور المتعذرة، وعلى هذا الأساس يمكن القول بأنه كلما تخلى القانون عن تحديد وتنظيم جانب أو عنصر من عناصر قرار الإدارة، أو نشاطها كان للإدارة سلطة تقديرية في هذا الصدد، فيقتصر دور المشرّع على رسم الإطار العام، تاركاً للإدارة حرية الحركة داخل هذا الإطار، ومثاله ما تملكه الإدارة من سلطة تقديرية في التحقيق مع الموظف العام بصدد مخالفات قانونية، ومادية قام بارتكابها، وفي الوقت ذاته فإن الإدارة ليس لها مطلق الحرية في مجال ممارستها للسلطة التقديرية، إذ إنها تُقيّد بمجموعة من القيود والحدود.

إن التحقيق مع الموظف العام في مفهومه العام بأنه: مرحلة تحرّي وتدقيق في أمرٍ ما، بغرض التأكد من وجوده، ولذا ينبغي استخدام طرق ووسائل محددة لإجراء التحقيق، يكلفها القانون، أما التحقيق الإداري فهو أول الإجراءات المتخذة تجاه الموظف أو المتعاقد مع الإدارة، حيث تقوم اللجنة التحقيقية بتحديد المسؤول عن أحداث الضرر، أما التحقيق التأديبي فإنه يُعدّ إجراءً شكلياً يتخذ بعد وقوع المخالفة، إذ القصد منه كشف الفاعل والتثّبت من صحة إسناد التهمة إليه، كما يسعى إلى الوصول إلى الحقيقة، إذ يهدف إلى كشف العلاقة بين الموظف العام المتهم تأديبياً، أو المخالفة أو التهمة المنسوبة إليه، ويُعد في الوقت ذاته وسيلة لجمع المعلومات والأدلة اللازمة لإثبات المخالفة، وأن الغاية من التحقيق بالأصل هي الوقوف على تحديد المسؤولية عن ذنب تأديبي، ليس بقصد القصاص أو الانتقام، وإنما بقصد إصلاح المرفق العام ذاته، وردع الفاعل وزجر من تُسوِّل له نفسه مجاراته، ففي حالة الجزاء أو العقوبة التأديبية يكون لها الأثر البالغ في الحياة الوظيفية للموظف، والتي قد تنهي خدماته بالفصل أو العزل أو الجزاءات الأخرى، مما يستلزم معها أن يكون التحقيق وفق أصول وإجراءات نظامية تحمي حقوق الموظف العام من إساءة استغلال الخطأ في تطبيق الأصول الإجرائية في التحقيق، وتوفير الضمانات الكافية للموظف عند

إجراء التحقيق معه، وفي المقابل توفير الحماية للوظيفة العامة من الموظفين المنتهكين لحرماتها، فالعبرة من التحقيق هو الوصول إلى مرتكب المخالفة ونسبتها له وفقاً للأدلة والقرائن المنسوبة ضده.

ويتولى أمر التحقيق في المملكة العربية السعودية هيئة الرقابة والتحقيق، وقد أنشئت هذه الهيئة وفقاً للمرسوم الملكي رقم (7) الصادر بتاريخ 1391/2/1هـ، والخاص بنظام تأديب الموظفين، ونصت المادة الأولى من هذا النظام على أن: "تنشأ بموجب هذا النظام هيئة مستقلة تسمى هيئة الرقابة والتحقيق، ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتضم الهيئة جهازي الرقابة والتحقيق" [1]، وتُعدّ هيئة الرقابة والتحقيق جهازاً رقابياً، وقد تضمنت نصوص اللائحة الداخلية للهيئة تشكيل اختصاصات أجهزة الهيئة، وإدارتها.

وتتولى هذه الدائرة وظائف الرقابة الإدارية، وتتبع وكيل الهيئة لشؤون الرقابة، وتختص بمباشرة الرقابة الإدارية على موظفي الإدارات العامة، بيد أن هذا الاختصاص ليس من شأنه أن يخلّ بما لديوان الخدمة المدنية أو للإدارة المركزية للتنظيم والإدارة من اختصاصات في مباشرة رقابتهما الإدارية على هؤلاء الموظفين.

وفي الجانب المقابل اهتمت التشريعات الخاصة بالموظفين في المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية بتنظيم حقوق الموظفين والحفاظ عليها، حيث تضمن نظام تأديب الموظفين جميع القواعد التي تتعلق بالتحقيق مع الموظفين، والعقوبات التي يجوز للإدارة توقيعها، وبالرغم من خضوع التحقيق التأديبي للموظف لقواعد قانونية، إلا أنه في بعض الحالات لا توضع هذه الضمانات موضع التطبيق، إذ كشف تقرير أعدّه ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية في عام (2012) عن ضعف واضح يعتري اتخاذ القرار الإداري بالتحقيق المتخذ بحق الموظف في

[1] المادّة (1) من نظام تأديب الموظفين، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (7) الصادر بتاريخ 1391/2/1 هـ.

المؤسسات الحكومية، وأكد التقرير ضرورة إعادة النظر بالسلطة التقديرية في التحقيق التأديبي لإيجاد بدائل أكثر عدلاً وإنصافاً وشفافية، وذلك لما يخلّفه القرار الإداري الخاطئ، أو الجائر من آثارٍ على حقوق الموظف، وضمانات التحقيق العادل.

وتأسيساً على ما تقدم فإن هذه الدراسة سعت إلى بيان الأبعاد القانونية، والموضوعية للسلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي من خلال الدراسة المقارنة بين الأنظمة الخاصة بهذا الموضوع في كل من السعودية والأردن، بهدف إيجاد علاقة من التوازن القانوني بين السلطة التقديرية للإدارة وحقوق الموظف العام.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في معالجتها التحليلية لجزئية محددة، وهي السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق وفقاً لأحكام التشريع السعودي والأردني في ضوء أبعادها القانونية والموضوعية، وهذه الدراسة تقوم على استقراء وبيان مفهوم السلطة التقديرية، ومفهوم التحقيق، ومدى الرقابة القضائية، واستجلاء الأبعاد القانونية لهذه السلطة على ضمانات الموظف، وبيان السلطة التقديرية للإدارة في الإحالة إلى التحقيق.

وتبرز أهمية الدراسة في بيان الأجهزة المختصة في التحقيق التأديبي في المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية، فضلاً عن شرح نظامها القانوني واختصاصاتها، والأبعاد القانونية لسلطتها التقديرية.

وتكمن أهمية الدراسة في ما يأمله الباحث من استفادة الفئات الآتية منها:

- المشتغلون في الوظيفة العامة في المملكة العربية السعودية.
- طلبة الدراسات القانونية في مختلف درجاتها ومراحلها.
- الباحثون في المجال القانوني على وجه العموم والقانون الإداري على وجه الخصوص.

وتكمن أهمية الدراسة أيضاً وفقاً للتقارير المقدمة في المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية، في بيان العديد من الحالات التي تمثل انتقاصاً لحقوق الموظف لصالح السلطة التقديرية، لذا فإنه يقع على الباحث في هذا النطاق بيان الضمانات الحمائية للموظف في مرحلة التحقيق مقابل السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة.

وتبرز أهمية الدراسة أيضاً في كشف الثغرات القانونية، وأوجه القصور في التشريعين السعودي والأردني، فيما يخص ضمانات حقوق الموظف في مرحلة التحقيق، وضمانات التحقيق، كونها تشكل قاعدة التكوين القانونية الأولى لبحث علاقة التوازن بين السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق، والمركز القانوني للموظف.

إشكالية الدراسة

تتمثل إشكالية الدراسة في البحث في السلطة التقديرية للإدارة في ضوء أبعادها القانونية، والموضوعية، وتأثيراتها على المركز القانوني للموظف في مرحلة التحقيق، بهدف إيجاد علاقة من التوازن المطلوب بين هذه السلطة، وبين حقوق الموظف العام اعتماداً على النصوص التشريعية، والأحكام القضائية والاجتهادات الفقهية، وتنبع إشكالية الدراسة في أن تكييف الأخطاء الوظيفية في حالة التحقيق لا ينهض على عناصر موضوعية، وإنما يستند إلى تغليب مرجعيات في السلطة التقديرية على حساب حقوق الموظف، كما أن مناط التمييز بين السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق، والمعيار القانوني لتكييف الوقائع المعروضة هي مسألة غير محددة بنصوص قانونية موضوعية ومرسخة سلفاً، واستناداً عليه فإن الإدارة تتمتع في تقدير تصرف الموظف الخاطئ برحابة التقدير والتقرير دون إحاطة الموظف في هذه المرحلة بضمانات قانونية.

أهداف الدراسة

تسعى الدراسة إلى مناقشة موضوع السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي في كل من المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية، وبيان مدى توافر الضمانات والحياد، والنزاهة والموضوعية، وكفالة حقوق الموظف، ومراعاة كفالة الدفاع في هذه المرحلة من التحقيق، وكذلك بيان الثغرات القانونية، وأوجه القصور في هذا الخصوص في كل من التشريعين السعودي والأردني.

تساؤلات الدراسة

تتمثل تساؤلات الدراسة في طرح مجموعة من المسائل القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة، ومحاولة الإجابة عليها، وعليه فإن التساؤلات الرئيسة للدراسة تكمن على وجه العموم فيما يأتي:

1- ما هي الضمانات القانونية الحمائية للموظف في التحقيق التأديبي وفقاً لأحكام التشريع السعودي والأردني؟

2- هل رسخ كل من التشريع السعودي والأردني ضمانات النزاهة والحياد وكفالة حقوق الموظف في مرحلة التحقيق الإداري؟

3- ما هي الثغرات القانونية وأوجه القصور في النظام القانوني للتحقيق في التشريع الأردني والسعودي؟

4- ما هي سلطة الإدارة في إنزال العقوبة التأديبية ونطاقها ودورها في التكييف القانوني للوقائع؟

منهجية الدراسة

اتخذت هذه الدراسة كلاً من المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن بين التشريعين السعودي والأردني في بحث موضوع السلطة التقديرية للإدارة وأبعادها القانونية في مرحلة التحقيق،

وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية منهجاً لها، حيث تستخدم الدراسة المنهج الوصفي في توصيف، وبيان السلطة التقديرية للإدارة، وأبعادها القانونية وتحليل مدى السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق، وبيان السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، كما استخدمت الدراسة أيضاً المنهج التحليلي من خلال استخراج النصوص القانونية ذات الصلة من التشريع السعودي والأردني واستقرائها، ومن ثم رؤية ما تحمله من أبعاد، وآثار قانونية على المواضيع مدار البحث، وتحليل الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية في مرحلة التحقيق والقيود المفروضة عليها التزاما بمبدأ المشروعية.

محددات الدراسة

يتحدد نطاق الدراسة موضوعياً في البحث تحديداً في السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق التأديبي، من حيث بيان الطبيعة القانونية للسلطة التقديرية للإدارة في هذا النطاق، وأبعادها القانونية، ومداها وعلاقتها بالنظام القانوني في المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية مع الاستئناس بموقف المشرع والقضاء الإداري الفرنسي، والمصري والبحث في تطبيقاتهما وفقاً لأحكام بعض القرارات الصادرة وفقاً للسلطة التقديرية للإدارة، ويكمن التحديد الموضوعي في بيان مدى رقابة القضاء الإداري على هذه السلطة، كما تستبعد الدراسة موضوعياً الخوض في المسائل القانونية التي تُعدّ من المواضيع العامة؛ كتعريف الموظف العام، وتعريف خصائص وأبعاد السلطة التأديبية، والبحث في الطبيعة القانونية للقضاء الإداري، والنظريات المتعلقة بهذا الموضوع، وموقف التشريع والفقه منها.

أما عن نطاق الدراسة من الناحية المكانية فقد تحدد من خلال اقتصارها على البحث في السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق، وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية وفي التشريع الأردني، وهذا التحديد يستلزم أيضاً الاستشهاد برأي الفقه وأحكام القضاء الإداري في المملكة

الأردنية الهاشمية، وتحديداً محكمة العدل العليا فضلاً عن أحكام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية.

مصطلحات الدراسة

السلطة المقيدة للإدارة: هي حالة توافر شروط قانونية معينة، أو قيام عناصر واقعية محددة مما يحتم القانون على الإدارة إصدار قرار معين دون أن يكون لها حرية في الامتناع عن اتخاذ القرار أو في إصدار قرار آخر، وفي هذه الحالة تكون مهمة الإدارة مقصورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها، عندما تتحقق أسبابها فلا يترك لها أي حرية من التقدير.

السلطة التقديرية للإدارة: هي النظام القانوني الذي يمنح الإدارة الحرية في التدخل لإجراء تصرف ما وتحديد وقت التدخل وكيفيته. كما تُعدُّ وفقاً لهذا الوصف حقاً للإدارة معترف به ومرسخ بموجب نصوص قانونية في حالة عدم وجود نص قانوني يحكم واقعة معينة، أو في حالة عدم وجود قواعد تفصيلية، أو عدم التحديد الدقيق لبعض المسائل التي ترتبط بواقعة قانونية معينة.

عنصر الملاءمة: ويتمثل بقدرة الإدارة على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل، واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة ما، كما يعني قيام السلطة الإدارية المختصة بتقدير مدى خطورة، وأهمية الوقائع المادية القائمة والثابتة ومدى ملاءمتها للقرار الإداري بذاته في مواجهة هذه الوقائع المسببة لاتخاذ القرار دون غيره.

التحقيق التأديبي: هو مجموعة الإجراءات التأديبية، ووسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق موظف عند إتيانه تصرفاً يشكل مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة، أو إخلالاً بمقتضيات هذه الوظيفة، ومناقشة الموظف المتهم بارتكاب مخالفة إدارية في الوقائع المنسوبة إليه لغاية استخلاص الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة، وجمعها من أجل تحديد الواقعة، وإثبات حقيقتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية.

الرقابــة الإداريــة: وهـي تُعدّ إحـدى الوظـائف الإداريـة، وتعنـي عمليـة تقيـيم النـشاط الإداري الفعلـي للتنظـيم، ومقارنتـه بالنـشاط الإداري المخطـط والإشـراف، والمراجعـة مـن سـلطة أعلـى بقـصد معرفة كيفية سير الأعمال الإدارية، ومراجعتها وفقاً للخطط الموضوعة.

الرقابــة القـضائية علــى أعمــال الإدارة: هـي الرقابـة التـي يقـوم بهـا القـضاء الإداري وفقـاً للتنظيم القانوني النافذ، والتي تمارسها الهيئات القضائية على اختلاف درجاتها، سواءً أكانت إدارية، أم عادية، وذلك عن طريق الدعاوى القضائية التي يحركها ذوو الشأن للمطالبة بإلغاء قرار إداري غيـر مـشروع، أو المطالبـة بـالتعويض، أو المطالبـة بحقـوق تتعلـق بعقـود إداريـة، كمـا تُعـدّ رقابـة مـشروعية، ولا يجـوز أن تتجاوزهـا إلـى الملائمـة، فالقاضـي لا يتـدخل فيمـا يعـود للـسلطة التقديريـة للإدارة.

المخالفـة التأديبيـة: وتتمثـل بكـل مـا يـصدر عـن الموظـف مـن فعـل، أو امتنـاع عـن فعـل بطريق العمد، أو الإهمال، والذي ينتج عنـه إخلال الموظف بالواجبات، أو المحظورات المنصوص عليهـا فـي نظـام الخدمـة المدنيـة، ولوائحـه التنفيذيـة أو الإخـلال بـشرف وكرامـة الوظيفـة، وكـذلك الواجبات التـي يقتضيها انتظـام واضـطرار سير العمـل بـالمرفق العـام، ولـو لـم يـرد بهـا نـص، وسـواء تحقق ضرر، أو لم يتحقق كنتيجة للمخالفة.

الجريمــة التأديبيــة: هـي كـل إخـلال بإحـدى الواجبـات الوظيفيـة، أو مخالفـة المحظـورات المنصوص عليها في القانون، أو اللوائح والمستوجبة للعقوبة.

العقوبة التأديبية: هي الجزاء المتخذ ضد الموظف العام بهدف زجر الموظف عند ارتكابه مخالفـة ماليـة أو إداريـة أو مـسلكية عـن العـودة للفعـل المعاقـب عليـه وردع غيره عنـد ارتكابـه نفس الفعل، كما تشمل إجراء عقابي محدد بالنص، توقعه السلطة التأديبية المختصة على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية وينال من مزاياه.

قرار الإحالـة: هو أول إجراءات التحقيق فـي نطـاق الإجراء التأديبي، ولا يُعدّ عقوبـة، وإنمـا إجراء تمهيدي، وهو أيضاً الالتزام الواقع على الجهة الإدارية بحكم القانون، ومراعاة الإجراءات التي تسبق فرض الجزاءات التأديبيـة، لتحقيـق عدالـة المساءلة التأديبيـة، والمتمثلـة بإحالـة الموظـف إلـى التحقيق بشأن المخالفة الإدارية المنسوبة إليه، لتتولى جهة مختصة، ومحايدة القيام بهذه المهمة.

مبدأ التناسب: يعني إقامة التوازن الصحيح بين العقوبة والمخالفة، وهو الالتزام الذي يقع على سلطة التأديب بأن تراعي عند توقيـع العقوبـة التأديبية على الموظـف المخـالف في تحديدها مدى تناسبها مـع درجـة المخالفـة التـي أرتكبهـا الموظـف، آخـذة فـي الاعتبـار الـسوابق، والظـروف المشددة والظروف المخففة.

تـسبيب القـرار التـأديبي: يتمثـل تحريـر الأسـانيد والحجـج المنبـي عليهـا القـرار الإداري، والمنتجـة مواقف، سواءً من حيث الواقع أو القانون، شاملاً الحكم على الواقعة المستوجبة للعقاب بشكل بيّن، وتتحقق به أركان المخالفة التأديبية التي وقعت فيها الأدلة التـي استخلصت بشكل جلي ومفصل، وضرورة صدور القرار التأديبي بشكل يرتبط معه منطوق الحكم بالإسباب المحددة، والتي تحمل هذا المنطوق وتبرره من حيث الواقـع والقانون، بحيث يتمكن أطراف الخصومة من معرفة السند القانوني والواقعي للجزاء التأديبي.

السلطة التأديبية: هي السلطة المنوطة بالإدارة لتقدير وتكييف سلوك الموظف عند مباشرة أعمـال وظيفتـه، وإذا كـان العمـل لا يتفـق مـع واجبـات وظيفتـه، ومخـالف لأحكـام القانون تـستدعي المساءلة التأديبية، والحكم على كل ما صدر عنه من أفعال إيجابية وسلبية على النحو الذي تراه مناسـباً بـالتوافق مـع مبـدأ المـشروعية فـي مجـال التجـريم والعقـاب، ويـدخل هـذا الحـق فـي إطـار الـصلاحيات التقديريـة لـلإدارة، وهـي الجهـة الإداريـة الموكـول إليهـا البحـث فـي مـسئولية الموظـف المنسوب إليه المخالفة وما يتقرر بشأنها.

السلطة المختصة: تتمثل بالسلطة الإدارية المنوط بها قانوناً إصدار القرار الإداري، وذلك تحقيقاً للصالح العام، ويخولها القانون بإتخاذ هذا القرار الإداري بالنظر إلى السلطة، أو الشخص الذي أصدره، فهي مِكْنة تمكن صاحب الاختصاص من ممارسة سلطاته الإدارية، وفقاً للمعايير الشكلية والموضوعية المحددة.

الدراسات السابقة:

أولاً: دراسة د. نوفان العجارمة، ووليد القاضي. أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين التشريعيين الأردني والمصري، 2010.

تناول الباحثان في دراستهما التحقيق الإداري، وأثره على ترقية الموظف العام، وكذلك الإحالة إلى المحاكمة، وأثرها في ترقية الموظف العام، والجزاءات التأديبية، وأثرها في ترقية الموظف العام، كما استعرض الباحثان مفهوم التحقيق الإداري، وفقاً لقرارات المحكمة الإدارية العليا في مصر والإحالة إلى المحاكمة، واستعرضا الصفة التأديبية والجزائية المترتبة عن التحقيق، بالإضافة إلى ذلك أشارا إلى أن اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية مستقر على أن قرار الإحالة إلى المجلس التأديبي يخضع لرقابة المحكمة.

كما تناول الباحثان موقف المشرع المصري في التحقيق والعقوبة التأديبية، وكذلك موقف المشرع الأردني. وخُلص الباحثان إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، وأهمها في نطاق دراسة الأبعاد القانونية والموضوعية للسلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق، أن إجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام لا يؤدي إلى حرمانه من الترقية.

وتختلف هذه الدراسة عن الدراسات الأخرى التي تناولت مثل هذا الموضوع، من جهة أن تلك الدراسات اقتصرت في تناول مرحلة التحقيق والسلطة التقديرية للإدارة في ضوء بُعديها

الموضوعي والقانوني، دون الخوض في الإجراءات القانونية اللاحقة على هذه المرحلة، إلا من حيث دراسة إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري، ودون الخوض في أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف وتختلف أيضاً في تسليطها الضوء على السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق الإداري في المملكة العربية السعودية، وبيان حقوق الموظف العام في هذه المرحلة، ومركزه القانوني الحمائي مقابل استخدام هذه السلطة.

ثانياً: دارسة حمد عمر حمد. السلطة التقديرية للإدارة مدى رقابة القضاء عليها. أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.

تناول الباحث في الفصل الأول من هذه الدراسة تعريف مبدأ المشروعية ومصادره، كما تطرق إلى نظريات الموازنة لمبدأ المشروعية، وعالج في الفصل الثالث الرقابة على أعمال الإدارة، أما في الفصل الرابع فقد اعتنى الباحث بالشرح والتحليل في دراسة الموازنة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، ودراسة مجال التقدير والتقييد لعناصر القرار الإداري، وعالجت الدراسة في فصلها السابع نتائج الاعتراف بالسلطة التقديرية لأعمال الإدارة. بينما شكل الفصل الثامن أساس الدراسة من حيث بيان الرقابة القضائية على السلطة التقديرية لأعمال الإدارة في القضاء المتخصص.

وتختلف دراستنا هذه في معالجتها لموضوع السلطة التقديرية وارتباطاً بالتحقيق الإداري، وبيان ضمانات الموظف العام في هذه المرحلة، فالدراسة المبينة أعلاه تطرقت إلى موضوع السلطة التقديرية على وجه العموم، ورقابة القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية عليها دون الخوض في السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي.

خطة الدراسة

تتضمنت هذه الدراسة الفصول الآتية:

الفصل الأول: نظام تأديب الموظف العام في التشريعيين السعودي والأردني وإشكالياته

المبحث الأول: النظام القانوني للتأديب

المبحث الثاني: أُسس المسؤولية التأديبية في القانونين السعودي والأردني

الفصل الثاني: ماهية السلطة التقديرية والتحقيق التأديبي وعناصرهما

المبحث الأول: ماهيـة السلطـة التقديرية

المبحث الثاني: ماهية التحقيق التأديبي وعناصره

المبحث الثالث: علاقة السلطة التقديرية بالتحقيق التأديبي

الفصل الثالث: ضمانات التحقيق في التشريعين السعودي والأردني

المبحث الأول: ضمانات التحقيق لحماية حقوق الموظف العام

المبحث الثاني: ضمانات الموظف في الدعوى التأديبية

الخاتمة

الفصل الأول

نظام تأديب الموظف العام في التشريعيين السعودي والأردني وإشكالياته

يتناول هذا الفصل من هذه الدراسة كل من النظام القانوني للتأديب، وموقف المشرعين السعودي والأردني منهما، وأُسس المسؤولية التأديبية في القانونين السعودي، والأردني وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

النظام القانوني للتأديب

يتناول هذا المبحث كل من مفهوم التأديب في المطلب الأول منه، أما المطلب الثاني فيدرس نظم التأديب المختلفة وكذا موقف المشرع منها.

المطلب الأول

مفهوم التأديب

يُعرّف التأديب عند أهل اللغة بأنه: "الأدب يتأدب به الأديب من الناس، وسُميَّ أدب؛ لأنه يؤدب الناس إلى المحامد وينهاهم عن المقابح، وتوجد كلمة تأديب في باب الهمزة والألف، ومصدرها أدب، أدب يأدب بمعنى اكتسب محاسن الأخلاق، وأدب يؤدب تأديباً، بمعنى هذبه ورباه على محاسن الأخلاق، والمؤدب عكسها المسيء، وهو الذي جازاه على إساءته وقَوَّم عَوجَهَ[1]، ويمكن القول أن الغرض من التأديب هو مساعدة الفرد على تبني اتجاهات حسنة، وقيم اجتماعية، وأخلاقية نحو ما يقوم به من تصرفات، وبذلك يكون العنصر الأساسي في التأديب هو تنمية روح

---

[1] أبي منصور، محمد بن أحمد الأزهري، تهذيب اللغة، ج14، دار الفكر للنشر، القاهرة، 1998، ص 219.

اجتماعية و أخلاقية حسنة في ذات الشخص، حتى يسير في حياته في ظل هذه المبادئ، والاتجاهات الأخلاقية لا خوفاً من مراقبة أو عقاب، بل باقتناعه بصحة هذه القيم.

ويطلق لفظ التأديب في الوظيفة العامة، ويقصد به ما يُتخَذ من إجراءات لضبط سلوك الفرد بتأثير سلطة خارجية، وذلك بتوقيع عقوبة ملائمة عليه بهدف الإصلاح، ويمكن تعريف التأديب المتعلق بالموظف العام بأنه: "معاقبة الموظف لإخلاله بالواجبات المفروضة عليه، أو لخروجه عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة" [1]. ويذهب البعض[2] إلى تعريف التأديب بأنه: "مجازاة الموظف العام من الناحية الإدارية بسبب إخلاله ببعض الواجبات السلبية أو الإيجابية". ويذهب البعض الآخر[3] إلى تعريف التأديب بأنه: "مساءلة الموظفين عن مخالفاتهم للواجبات المفروضة عليهم متى أثرّت في المجال الوظيفي".

والواقع أن أيّاً من هذه التعريفات يؤدي الغرض المقصود من التأديب، إذ يتوجب مساءلة الموظف عن إخلاله بأي عمل من أعمال وظيفته، سواء كان هذا الإخلال إيجاباً أم سلباً، والذي يؤدي حتماً إلى الإخلال بقيمة الوظيفة، وبالتالي تنعقد مسؤولية الموظف، ويترتب على ذلك تحقق الغرض الأساسي من نظام التأديب، وهو حماية الوظيفة من العبث دون أدنى تأثير على ما توفره النظم الجزائية الأخرى من حماية للحقوق العامة الفردية.

وتقوم النظرية العامة للتأديب على مجموعة من العناصر، أو المبادئ الأساسية، مهما اختلفت النظم التأديبية، وتتمثل فيما يأتي:

---

(1) د. عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009، ص 26.

(2) د. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، طبعة عام 1402 هـ/ 1992م ، ص 22.

(3) د. مطلب النفيسة الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص31.

1 – الشخص الخاضع للتأديب، من حيث كونه موظفاً عاماً، فالتأديب يتصل بوجه عام بالموظفين العامين.

2 – الجريمة التأديبية، أيا كان نوعها أو طبيعتها [1].

3 – السلطة التأديبية، طبقاً للنظام المطبق المعمول به في الدولة، والأوضاع المختلفة لتلك السلطة عملاً وتنوعها بين الرئيس الإداري الفرد ، وبين السلطة الجماعية، وبين الطابع الإداري والقضائي وشبه القضائي لسلطة التأديب.

4 – العقوبة التأديبية، من حيث أنواعها والارتباط بينها وبين الجريمة التأديبية، وأثرها على حياة الموظف الوظيفية، وكيفية التخلص من تبعاتها وآثارها.

5 – إجراءات التأديب، وهي الخطوات التي تتخذ منذ تحريك الاتهام حتى صدور العقوبة التأديبية من الجهة المختصة، ثم تنفيذ هذه العقوبة [2].

ويقوم التأديب بمواجهة ومناهضة السلوك المنحرف المتفشي في مجال الوظيفة عن طريق تقرير إجراءات وقائية وعقابية توقع على المُخِلِّينَ بواجبات الوظيفة؛ لأن التعامل مع من لا يصلحه الثواب يردعه العقاب [3].

وقد عرّف النظام الإسلامي التأديب منذ عهد رسول الله محمد صلى الله عليه وسلم، وبعد استقرار الدولة الإسلامية وتوسعها، وزيادة العمال فيها، فقد أصبح التأديب ضرورة ملّحة لما ينطوي عليه من معاني التهذيب الأخلاقي، في حالة الإخلال بواجبات الوظيفة، فالعامل الذي انتدب لجمع الزكوات استغل نفوذ وظيفته، وأخلَّ بواجباته كمسؤول حين جاء يحمل الهدايا والغنائم

---

(1) د. محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ نشر، ص 5.

(2) د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، طبعة 1975، ص 27.

(3) د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية امام مجلس الدولة، بدون دار نشر، 2008 م، ص9.

إلى بيته، لذلك تأثر الرسول صلى الله عليه وسلم من هذا التصرف الذي ينطوي على استغلال نفوذ الوظيفة، عند ذلك قال الرسول صلى الله عليه وسلم قوله المشهور: "أفلا جلس في بيت أمه فينظر أَيُهدي له أم لا"[1].

المطلب الثاني

نظم التأديب المختلفة وموقف المشرع السعودي والأردني منها

تتباين القواعد المنظمة للسلطة المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية من تشريع لآخر، وهو اختلاف قد يتناول أصول التأديب وقواعده، وقد يقتصر على التفاصيل فحسب، وقد ذهبت الأنظمة المقارنة إلى تصنيف أنظمة التأديب إلى ثلاثة، وهي: النظام الإداري (الرئاسي)، والنظام المختلط (شبه القضائي)، والنظام القضائي.

الفرع الأول: نظام التأديب الإداري (الرئاسي)

وهو النظام الذي يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية، بسيطة كانت أم جسيمة، دون إلزامها باستشارة هيئة معينة، أو الأخذ برأيها، ويتجلى مضمون هذا النظام بقصر الحق في ممارسة الوظيفة العقابية التأديبية على الرؤساء الإداريين وحدهم بوصفهم المسؤولين عن حسن سير العمل، وانتظامه بالمرافق العامة للدولة، دون أن تشاركهم في ذلك أية جهة أخرى، أو أن يُخَوَّل غيرهم حق التعقيب على ما يتخذونه من قرارات[2].

ويقوم أساس هذا النظام على أن السلطة التأديبية متفرعة عن السلطة الرئاسية، أو امتداد لها، فالتأديب هو الوسيلة التي تكفل سير العمل في المرافق العامة، والرئيس الإداري لا يمكنه القيام

---

[1] محمد بن خلف بن حيان وكيع، أخبار القضاة، عالم الكتب، بيروت، لبنان، بدون تاريخ، ص 57.

[2] د. مصطفى عفيفي وبدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة في القوانين الوضعية في مصر والكويت والدول الأجنبية، ط4، مطبعة حسان، القاهرة، مصر، 2009، ص 16 وما بعدها.

بمهام وظيفته إلا إذا توافرت له سلطة تأديبية على مرؤوسيه، يُقدّر أخطاءهم ويوقع عليهم الجزاءات المناسبة، وقد وجد نظام التأديب الرئاسي تطبيقاً واسعاً خلال المراحل الأولى من نشأة، وتطور القانون التأديبي للوظيفة العامة، ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام: إنجلترا، والولايات المتحدة الأمريكية[1].

وهكذا فإن النظام التأديبي على هذا الوضع يُعدّ أحد وسائل السلطة الرئاسية، حيث يستهدف بالدرجة الأولى تدعيم فاعلية الإدارة عن طريق منح الرئيس الإداري السلطة التي تمكنه من القيام بأعباء الإدارة، وتسيير العمل، إذ لابد لمن يمارس سلطة الأمر أن يتزود بجزاءات تسمح له في الحالات الملجئة أن يفترض على مرؤوسيه احترام توجيهاته، وبذلك يمكننا القول بأن سلطة التأديب هي عنصر الجزاء لسلطة التأديب [2].

ويستمد هذا النظام دعائم وجوده، وسند تطبيقه بناءً على عدة اعتبارات تتمثل أهمها فيما يأتي:

1- إن انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس الإداري، وقصر حقه على مجرد الاتهام، يؤدي به إلى التردد في استخدام سلطة التأديب؛ لأن سلطته وهيبته سوف تهتز إذا ما وجه اتهاماً ضد مرؤوسيه، واتخذ ضدهم الإجراءات التأديبية[3].

2- تتمتع السلطة الرئاسية بالقدرة والفعالية أكثر مما عداها من السلطات، فضلاً عن صلاحيتها لتقويم العاملين من خلال العقوبات التأديبية المنجزة التي توقعها عليهم، بسبب إحاطتها الكاملة بمختلف ظروف العمل الوظيفي وطبيعته المميزة، وإستيعابها أكثر من غيرها

---

(1) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر و فرنسا، ط1، مطبعة الشرق، عمان، الأردن، 1983، ص 216.

(2) د. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2011، ص530

(3) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 453.

للملابسات والاعتبارات التي تحيط بالخطأ التأديبي المرتكب، ومدى ما يعكسه من أضرار على المصلحة العامة[1].

3- يقتضي مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية إسناد أمر ممارسة الوظيفة التأديبية إلى السلطة الرئاسية، مادامت قد حملت على عاتقها مسؤولية تحقيق الهدف العام من التأديب، وذلك باعتبارها صاحبة الاختصاص بالتعيين، ومن ثم تكون هي المختصة بالتأديب تطبيقاً لمبدأ وحدة سلطتي التعيين والتأديب[2].

4- تستوجب عملية التأديب أن يتسم بالحسم والسرعة، وأن يتم في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ ليحقق أثره على أفضل نحو ممكن، سواء بالنسبة للموظف المخطيء، أو بالنسبة إلى غيره ممن يعملون معه، فإذا عهد بالتأديب إلى جهة بعيدة عن الإدارة، فإن كل تلك المقاصد ستهتز وتفقد قيمتها؛ لأن التأديب سيتأخر، ويجيئ بعد أن تكون آثار الخطأ قد زالت، فإذا وقعت العقوبة فإنها سوف تفقد فاعليتها[3].

5- إن مناط ممارسة السلطة الرئاسية توقيع العقوبات التأديبية، مرجعه إلى أصل طبيعي ثابت مؤداه وجوب هيمنة الإدارة على تسيير المرافق العامة على الوجه المحقق للمصلحة العامة، والاعتراف لأعضائها بالحرية الكاملة في اختيار معاونيهم، ممن تتوسم فيهم صلاحية السعي، نحو تحقيق ذلك الهدف و إستبعاد من لا ترى صلاحيتهم لذلك[4].

---

(1) د. مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 79 ومابعدها.

(2) د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 215.

* د. مصطفى عفيقي ، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 79.

(3) د. عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2009، ص 110، 111.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 664 لسنة (11 ق) الصادر بجلسة 25 مارس 1967م مجموعة س 12 – العدد الثاني – القاعدة 84 – ص 788.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى بيان أوجه القصور أو الخلل في النظام الرئاسي، وأبرزها ما يأتي:

1- تتردد السلطة الإدارية المختصة أحياناً في توقيع العقاب، خشية إلغائه فيما بعد من جانب السلطات الأعلى، أو بواسطة القضاء [1].

2- تقف سلطة التأديب الرئاسية دائماً موقف الشك والريبة من حيث الحيدة والنزاهة، وذلك لحملها صفتي الخصم والحكم في آن واحد، فهي تضطلع بإجراءات التحقيق والإتهام، وتوقيع العقاب في مواجهة الموظف محل المساءلة التأديبية، مما حمل أنصار النظام القضائي على المطالبة بالفصل بين سلطتي الاتهام والعقاب، حرصاً على تحقيق ضمانات الحيدة والنزاهة[2].

3- ممارسة السلطة الرئاسية للتأديب، ومنحها حرية تقدير الجزاء، قد يؤدي إما إلى التفريط وعدم كفاية الجزاء، ومن ثم استحالة تحقيق هدفي المنع والردع من خلاله، وإما إلى الإفراط في القسوة بالنسبة للجزاء الموقع، وكلا الأمرين يتنافي مع الهدف العام من التأديب[3].

---

(1) د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة و القضاء، أطروحة دكتوراة غير منشورة، منشورات عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1980، ص 115.

(2) د. مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 86 – 87.

(3) د. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 534.

* د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة و القضاء، مرجع سابق، ص 116.

* د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي، مرجع ساق، ص 317.

* د. مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 86.

الفرع الثاني: نظام التأديب المختلط (شبه القضائي)

وهو نظام رئاسي في جوهره، إلا أن المنظم يخطو فيه خطوة نحو تحقيق بعض الضمانات للموظف قبل توقيع الجزاء، فتوقيع الجزاء من اختصاص السلطة الرئاسية، ومع ذلك يتعين قبل توقيعه استشارة هيئة معينة على أن تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي، وفي بعض الصور تلتزم السلطة الرئاسية باحترام رأي الهيئة، بحيث يكون رأيها إلزامياً و ليس استشارياً، وإن كان يجوز للسلطة الرئاسية عدم التقيد بهذا الرأي لصالح الموظف، وذلك بتخفيف الجزاء دون تشديده، وفي حالات أخرى ينشئ المنظم مجالس تأديب يغلب عليها من حيث تشكيل أعضائها – الطابع الإداري، وتختص بفرض الجزاء التأديبي، وتُعد هذه الهيئة هيئة شبه قضائية[1].

ويستهدف هذا النظام التوفيق والموازنة بين اعتبارات الفعالية في العمل الإداري التي توجب الاحتفاظ للسلطة الرئاسية بأكبر قدر من سلطة التأديب كي تمارس من خلالها توقيع العقوبات التأديبية المختلفة، واعتبارات الضمان المحققة لمصلحة الموظفين التي تستلزم تبني الإجراءات المماثلة لتلك التي يتم إتباعها بصدد الأنظمة القضائية للتأديب[2].

والسلطة الرئاسية – وفقاً لهذا النظام – تختص بتوقيع سائر أنواع العقوبات التأديبية، البسيطة منها وفقاً لسلطتها التقديرية المطلقة، الجسيمة بعد أخذ رأي هيئات جماعية، سواء كان هذا الرأي استشارياً أم ملزماً[3].

---

[1] د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص217.

[2] د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1967، ص 341.

[3] د. عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 121.

إن الاتجاه شبه القضائي يمثّل تطوراً حقيقياً في النظام الرئاسي، وهو خطوة متقدمة نحو إرساء المزيد من الضمانات التي من شأنها أن تحدَّ من تعسف السلطة الرئاسية، ولكنها لا تماثل الضمانات المقررة في النظام القضائي.

ويجد هذا النظام سنده في إقامة هيئات جماعية تساهم إلى جانب السلطة الرئاسية في ممارسة وظيفة تحديد المخالفات التأديبية، وتوقيع الجزاءات الملائمة، بحيث يتم نوع من المزج بين مزايا النظامين الرئاسي والقضائي، وتلافي العيوب الموجهة لكل منهما، فهو اتجاه للحد من الطابع الشخصي لسلطة التأديب، وذلك بتحقيق بعض الضمانات التأديبية للموظف[1].

ولا جدال في أن نظام التأديب شبه القضائي له العديد من المزايا التي تفتقدها النظم التأديبية الأخرى، وهو ما حذا بالكثير من الدول إلى الأخذ به، وهذا لا يعني أن ذلك النظام قد جاء خالياً من العيوب والمثالب، إذ أن الواقع العملي قد كشف عن العديد من المآخذ وأوجه القصور التي شابته، وقد بلورها وأبرزها الفقه المعارض لهذا الإتجاه، وسيعرض الباحث فيما يلي الجانبين، المؤيد والمعارض، ليتجلى لنا تقدير هذا النظام، فقد أشار أنصار هذا النظام [2] إلى عدة مزايا، أهمها ما يأتي:

أولاً: يؤدي تطبيق هذا النظام إلى التوفيق والملائمة بين منطق الضمان واعتبارات الفاعلية في المجال التأديبي، فالاحتفاظ للسلطة الرئاسية بقدر كبير من الاختصاص العقابي وتوقيعها مختلف الجزاءات التأديبية، يجسد اعتبارات الفاعلية في العمل الإداري، كما أن إحاطة هذا النظام بالمزيد من الضمانات يعزز منطق الضمان لمصلحة العاملين.

---

[1] د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة و القضاء، مرجع سابق، ص 138.

[2] د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 326 – 327. ود. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة و القضاء، مرجع سابق، ص 328.

ثانياً: يؤدي تطبيق هذا الاتجاه إلى تغليب منطق الضمان والحد من إنفراد السلطات الرئاسية بحق ممارسة ولاية التأديب مستغلة في ذلك السلطة التقديرية الممنوحة لها، والتي يغلب عليها الطابع الشخصي.

ثالثاً: إن محاولة الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم كضمانة أساسية للعامل لا تتحقق إلا إذا كانت سلطة الحكم ملزمة برأي مجموعة من الأفراد تضطلع بتحديد العناصر اللازمة لقيام الأخطاء التأديبية واختيار ما يناسبها من جزاء، وهو ما يجري عليه العمل في الدول التي تأخذ بهذا النظام ومنها فرنسا والأردن إذ أن تدخل الهيئات الاستشارية ضروري قبل صدور قرار الجزاء من الجهة الإدارية[1].

الفرع الثالث: نظام التأديب القضائي

يتميز نظام التأديب القضائي باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، وهذا النظام يتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتبناها، ووهيئات قضائية مستقلة، تختص بعد درجة معينة من شدة الجزاء بتقدير الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف، وبتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً مع الوقائع الثابتة، ويُعد قرار هذه الهيئات ملزماً للسلطة الرئاسية وتقوم هذه الهيئات بتحديد المخالفات وعقوباتها مقدماً، ومبررات هذا النظام أنه يوفر للموظف جميع أوجه الضمان، وبالتالي يتيح له أكبر قدر من الطمأنينة، حيث لن يحاكم، ويعاقب إلا إذا ارتكب مخالفة منصوص عليها، وأن في ذلك ابعاد لسلطة الرؤساء الإداريين الذين قد يستغلون سلطتهم التنفيذية في التجريم والعقاب[2].

---

(1) مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011، ص52.

(2) د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام وفقاً لأحكام القوانين (59 ، 61 لسنة 1971 م – 10، 47 لسنة 1972 م)، دار عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1974 م، ص 95 – 96.

ويتم إسناد وظيفتي التكييف القانوني للمخالفات التأديبية، وتوقيع مختلف أنواع الجزاءات المقابلة لها إلى جهة قضائية تتمتع بالاستقلال الكامل عن الجهة المختصة بتحريك الإجراءات، وتوجيه الإتهام، إعمالاً لمبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، ويقتصر دور السلطة الرئاسية – في ظل هذا النظام – على مجرد تحريك الإجراءات، وتنزع منها سلطة توقيع العقوبة، عدا بعض العقوبات الخفيفة، وقد ينشئ المنظم هيئة تقوم برفع الدعوى التأديبية، وتتولى الإدعاء أمام المحاكم التأديبية، أي تقوم بدور مماثل لما تقوم به النيابة العامة في الدعوى العمومية (1).

ويؤكد أنصار هذا النظام أن التأديب في حقيقته عقاب جنائي، وهو بهذه الصفة نوع من ولاية القضاء، مما يستوجب قيام القضاء بتولي الفصل في المنازعات التأديبية وتقرير قواعد الإجراءات واجبة الإتباع (2).

على أن التزام الطابع القضائي في التأديب، "لا يعني استبعاد الإدارة كلياً من هذا المجال، بل إن التنظيم القضائي في الدول التي تأخذه به، يضع في اعتباره خصائص التأديب الإداري، وأنه على وجه الخصوص امتداد للسلطة الرئاسية، وأن انتزاعه من يد الإدارة ووضعه في يد القضاء، إنما يقصد به مجرد تحقيق الضمان للموظف، ولكنه لايعني بحال من الأحوال التنكر لجميع الاعتبارات التي يقوم عليها النظام التأديبي الرئاسي"(3).

وبناءً على ذلك فإن الجهة الإدارية تظل تمارس جانباً من سلطة التأديب، يتمثل في تحريك الإجراءات التأديبية ضد الموظف، التمهيدية والمؤقتة، وتوقيع بعض الجزاءات البسيطة.

---

(1) ومثال ذلك: هيئة النيابة الإدارية والمالية في مصر، وهيئة الرقابة والتحقيق في المملكة العربية السعودية.

(2) د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 171. وعمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 453.

(3) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، مرجع سابق، ص 453.

وقد اتجه المشرع المصري إلى تبني هذا النظام في التأديب تغليباً لمبدأ الضمان على مبدأ الفعالية، وفي ظل قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة (1972)، أصبحت المحاكم التأديبية تتشكل من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم، بعد أن كان التنظيم القديم يُطعّم المحكمة التأديبية بعناصر غير قضائية[1].

ويمكن الاستنتاج مما سبق بأن تحقيق ضمانة الحيدة – وخاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات – تجد مجالها في الأنظمة القضائية (من خلال المحاكم التأديبية)، وشبه القضائية (من خلال مجالس التأديب)، أمّا تطبيقها بخصوص القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين، فهو أمر غير ممكن[2]؛ لأن جهة التحقيق – عادةً – تتبع للرئيس الإداري المختص بإيقاع الجزاء، كما لا يوجد فصل واضح بين سلطتي التحقيق، وإيقاع الجزاء، ولذلك نجد أن الرئيس الإداري قد يلجأ أحياناً إلى التحقيق مع الموظف بنفسه، ومن ثم يقوم بتوقيع الجزاء عليه، فهو من هذه الناحية يجمع بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء[3].

الفرع الرابع: نظرة في الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية وموقف النظام السعودي والأردني

مرت السلطة التأديبية في تطورها المعاصر بعدة مراحل، تمثلت أولها في اضطلاع السلطة الرئاسية بوظيفة توقيع العقوبة، وقد أفرزت هذه المرحلة بعض المساوئ التي كشف عنها التطبيق العملي، مثل وجود بعض التعسف في استعمال هذا الحق، وخلو النظام التأديبي – في هذه المرحلة – من أبسط الضمانات التي تكفل استعمال الولاية التأديبية من أجل الصالح العام، وقد أدت تلك

(1) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 495.

(2) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ص 590، مرجع سابق.

(3) جهاد عياش أمجد، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين 2007، ص 31.

المساوئ إلى الدفع بالنظام التأديبي نحو المزيد من التطور في اتجاه الحد من الطابع الشخصي، بإرساء العديد من الضمانات الوظيفية، والقضاء التدريجي على ظاهرة انفراد السلطة الرئاسية بممارسة الوظيفة التأديبية، من خلال استعارة بعض القواعد المعمول بها في المجال الجنائي، ومنها ضمانة حق الدفاع، وضمان حيدة السلطة التأديبية، وإباحة حق الطعن القضائي، وتشكل هذه الضمانات ملامح ما يسمى بالنظام المختلط (النظام شبه القضائي).

ثم إن التطور لم يقف عند هذا الحد، بل إن غالبية الدول قد حرصت على إحاطة تأديب الموظفين بمزيد من الضمانات التي تكفل النزاهة، وتبعث على الطمأنينة في نفوس الموظفين، وتُوجد الثقة بين الرئيس والمرؤوس لما من شأنه تحقيق التعاون بينهما[1].

وتتلخص هذه الضمانات في الفصل بين سلطتي الإتهام والمحاكمة، بإنشاء هيئات قضائية مستقلة تتولى تكييف الوقائع المنسوبة للموظف، والتي يمكن أن تشكل مخالفة تأديبية، كما تباشر وظيفة توقيع العقوبة الملائمة، أو القضاء بالبراءة في حالة انتفاء التهمة، وتُعدّ هذه المرحلة نهاية حلقات التطور المعاصر للسلطة التأديبية، حيث تشكل وتكتسب هذه السلطة طابعاً قضائياً خالصاً يجسد بصورة قاطعة سيادة منطق الضمان التأديبي على اعتبارات الفعالية في العمل الإداري، وهو المنطق الموافق للعدالة الاجتماعية بمفهومها الشامل والخاص[2].

أولاً: موقف النظام السعودي

وفقا لنظام تأديب الموظفين الصادر عام (1397هـ/ 1977م)، ونظام ديوان المظالم لعام (1402هـ/ 1982م)، توجد ثلاث جهات تختص بمباشرة صلاحيات تأديب الموظفين العموميين،

---

(1) د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة ، مصر، 2012، ص 102.

(2) أنظر: المادتين (35) و(32) من نظام تأديب الموظفين السعوديين لسنة 1391هـ/ 1971م.

وهي: الرئيس الإداري، والوزير المختص، ومن في مستواه أو من يفوضه، وهيئة الرقابة والتحقيق، وديوان المظالم.

ويُعدّ الوزير الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ومن واجباته الأساسية مراقبة المخطئ من مرؤوسيه، وأن يحقق مع المخطئ منهم، كما أن حسن ممارسته لسلطاته يستلزم منحة بعض الاختصاصات التأديبية، فيكون له حق توقيع جزاءات تأديبية على الموظفين الذين ثبت عليهم ارتكاب مخالفات إدارية أو مالية، ووفقاً للمادة الخامسة والثلاثين من نظام تأديب الموظفين، فإن الوزير يملك توقيع كافة الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في المادة الثانية والثلاثين من النظام، عدا عقوبة الفصل التي يتولى توقيعها ديوان المظالم، بصفته الجهة التي تتوافر فيها ضمانات الحِيدَة، والاستقلال، باعتباره جهة قضاء إداري مستقلة، كما أن العقوبات الأخرى الصادرة ضد الموظفين من السلطات الرئاسية تخضع لرقابة المشروعية التي يملكها ديوان المظالم متى طرح الطعن فيها باعتباره جهة القضاء المتخصصة بالنظر والفصل في الطعون الموجهة لتلك القرارات، وبذلك تعد القرارات التأديبية التي تصدرها السلطات الرئاسية في الجهات الإدارية وهي قرارات إدارية بالمعنى المفهوم للقرار الإداري.

وبناءً على ذلك يجد الباحث أن النظام السعودي يجمع بين نظام التأديب الرئاسي، وفق ضوابط محددة، وبين نظام التأديب القضائي وبشكل يُعدّ هو القاعدة لاسيما في العقوبات الجسيمة، كالفصل، باعتباره أقصى عقوبة يمكن توقيعها على الموظف.

ثانياً: موقف القانون التشريعي الأردني

لقد أفرد النظام التشريعي الأردني مجموعة من الضمانات بخصوص تأديب الموظف العام، في مرحلتي التحقيق والمحاكمة، تجمع بين نظام التأديب الرئاسي من قبل الرئيس المباشر، ونظام التأديب القضائي، وكل ذلك وفق قواعد مع شروط مخصوصة، وتشكل في مجموعها ضمانات

يتمتع بها الموظف في مراحل تأديبه إدارياً، ويلمس حرص المشرع الأردني على تحصين حقوق الموظف ضد أي مساس غير مشروع من قبل سلطات التأديب، وعلى سبيل المثال فقد أورد نظام الخدمة المدنية في نص المادة (140/أ/2) على مبدأ التجرد والنزاهة من قبل لجان التحقيق الرئاسية، ومجالس التأديب من الاعتبارات الشخصية. كما نصت المادة (159/ب) على أنه: "تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعطوفة رئيس ديوان التشريع، والرأي، ورئيس الديوان تتولى ما يأتي: دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف، وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تُهم معينة، وأي الوزير عدم إحالة الموظف الى المجلس التأديبي". والناظر في نص المادة المذكورة يلمس عدم الوضوح حول معنى عبارة تهم معينة، ولكن ما يعنينا قوله هنا، هو أن المشرع الأردني قد أخذ بنظام التأديب المختلط بين التأديب الرئاسي والتأديب القضائي فجمع بينهما في عملية تحديد المخالفات التأديبية. ويبدو أن مثل هذا النظام يتمتع بميزة ما، كونه يستند إلى وجود هيئات جماعية تساهم جنباً إلى جنب مع السلطة الرئاسية، في تحديد المخالفات التأديبية، وملائمة الجزاءات، بحيث يتم تلافي بعض العيوب الموجهة لكل من النظام الرئاسي والنظام القضائي.

المبحث الثاني

أسس المسؤولية التأديبية في القانونين السعودي والأردني

تُعد الجريمة التأديبية الأساس الذي يقوم عليه النظام التأديبي، لذلك يقتضي الأمر هنا تحديد مفهومها وما تشتمل عليه من عناصر ومبادئ قانونية تقوم عليها، وبيان أركانها، ومدى استقلالها عن الجريمة الجنائية، وطبيعتها القانونية.

وعلى ضوء ذلك يتناول الباحث هذا المبحث في المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف الجريمة أو المخالفة التأديبية.

المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للمخالفة التأديبية.

المطلب الأول

تعريف الجريمة أو المخالفة التأديبية [1]

يُلحظ المتتبع لمعظم القوانين الجنائية أو الإدارية، أو العمالية العربية أن المشرع لم يضع تعريفاً محدداً لماهية الجريمة التأديبية، واكتفى بالنص على بيان بعض الواجبات التي يجب على كل موظف عدم مخالفتها، وفقاً لما تنص عليه الأنظمة، أو يكون فيه خروج على مقتضى الواجب الوظيفي، أو القيام بأي سلوك معيب ينطوي على تقصير، أو إهمال في القيام بواجبات الوظيفة، أو خروج عن مقتضياتها، أو إخلال بكرامتها، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف، واستقامة

---

[1] في الفقه الإسلامي يرى الشيخ/ محمد أبو زهرة: أن الجريمة هي" فعل ما نهى الله عنه ، وعصيانه فيما أمر به"، وتطلق على ارتكاب كل فعل مخالف للحق والعدل والطريق المستقيم، وتعني أيضاً الإثم والخطيئة والمعصية – راجع: محمد أبو زهرة، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، القسم العام، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص (22–23).

وبُعد عن مواطن الريب، ولذا ينص نظام تأديب الموظفين السعودي على أن: "يعاقب تأديبياً كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية"[1].

ولهذا يُترك الأمر للهيئة المختصة بمحاسبة الموظفين تقدير ما إذا كان التصرف المنسوب إلى الموظف يُعد مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء الإداري، أم لا، في حين أن الأنظمة الجنائية تذكر الجرائم على سبيل الحصر[2].

ومن أجل ذلك ينص نظام الخدمة المدنية السعودي الحالي على إنه: "يجب على الموظف خاصة ..."، كما ينص على أنه: "يحظر على الموظف خاصة..."[3].

وفي هذا دلالة على أن المشرع السعودي لم يقصد أن يحصر في نظام الخدمة المدنية مايجب على الموظفين أن يكونوا عليه، أو ما يمتنع عليهم أن يقوموا به، ولا أن يضع لكل مخالفة تأديبية جزاءً معيناً، وإنما عني بالنسبة لما أورده في النظام المذكور من أوامر، ونواهي بأن يضع الحدود للقائمين على الخدمة المدنية ليسيروا في أدائها على الدرب الذي يحقق التفرغ لها بقدر الإمكان، والابتعاد بها عن مواطن الزلل و الشبهات[4].

وتعرّف الجريمة التأديبية بأنها: كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف العام ويجافي واجبات منصبه"[5]، ويعرفها البعض بأنها: "كل فعل أو أمتناع إرادي يخالف واجبات الوظيفة العامة، أو مقتضياتها، ويصدر ممن تتوافر فيهم صفة الموظف العام"[6].

---

(1) المادة الحادية والثلاثون من نظام تأديب الموظفين لسنة 1391هـ/ 1971م.

(2) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي.

(3) المادتان (الحادية عشر، والثانية عشر) من نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (49) وتاريخ 1397/07/10هـ - 1977م.

(4) د. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص 325.

(5) أنظر: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص47.

(6) سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص39.

أما الذنب الإداري، فهي تسمية يأخذ بها بعض أحكام القضاء وكتب الفقه، فضلاً عن جانب من أحكام القضاء الإداري في مصر [1].

وقد ترددت مصطلحات الجريمة التأديبية والذنب الإداري والمخالفة التأديبية في النظام الإداري السعودي والأردني والمصري باعتبارها تحمل معنى مترادفاً، ونجد أن الفقه الفرنسي قد خاض ذات التجربة، وأوجد عدة مصطلحات تحمل مدلولاً واحداً، مثل: الجريمة التأديبية، والخطأ التأديبي، والجريمة العمدية التأديبية. وأنتقد بعض الفقهاء [2] هذا الخلط في استعمال المصطلحات، وعزاه إلى عدم التمييز بين النظام التأديبي والقانون الجنائي، ورأى أن هذا الخلط يثير نوعاً من الشكوك حيث إن استعمال كلمة "جريمة" للدلالة على الخطأ التأديبي يتنافى مع طبيعة التأديب، ويضفي على الخطأ التأديبي وصفاً يطبعه بطابع التجريم، وهو أمر يؤدي إلى الالتباس.

ويفضل الباحث استخدام مصطلح المخالفة التأديبية؛ لأنه أقرب في الدلالة على وصف سلوك الموظف الذي ينشأ عنه إخلال بواجباته الوظيفية، أو خروج على مقتضياتها، ذلك أن إضفاء وصف الجريمة على ذلك السلوك أمر لا يستقيم مع طبيعة التأديب، ويؤدي بالتالي إلى الخلط بين الأخطاء الإدارية والجرام الجنائية، في حين يتمتع النظام التأديبي بذاتية مستقلة تميزه عن القانون الجنائي.

وقد أتضح للباحث من خلال البحث أن القضاء والفقه السعوديين يميلان إلى استعمال اصطلاح المخالفة التأديبية، وأرى أن هذا الإصلاح هو أكثر دقة ودلالة ويبعد عن الالتباس[3].

---

(1) أكرم الجمعات، المخالفة التأديبية والجريمة التأديبية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2009، ص 39 وما بعدها.

(2) د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 2003، ص 60-61.

(3) وهذا بخلاف ما يذهب إليه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي في كتابه " الجريمة التأديبية "، والذي اعتمد فيه مسمى الجريمة التأديبية لأنها تشير إلى التشابه والرابطة بين الجرائم التأديبية وبين الجرائم الجنائية، ص 38.

وبناءً على ذلك فإن ما يُعد مخالفة تأديبية في دولة، ما قد لا يُعدّ مخالفة في دولة أخرى، وفي المملكة العربية السعودية حيث أن النظام مبني على أحكام الشريعة الإسلامية [1]، فإنه يمكن القول بأن كل عمل صادر عن الموظف ويخالف الشرع يعتبر مخالفة تأديبية، إلا أنه ليس كل مخالفة تأديبية تُعد مخالفة للشرع.

وفيما يلي سيعرض الباحث تعريف المخالفة التأديبية في بعض التشريعات العربية والقضاء الإداري ولدى فقهاء القانون الإداري على النحو الآتي:

1 – في التشريع

لم تورد معظم التشريعات المقارنة تعريفاً للمخالفة التأديبية، وذلك لأن المخالفة التأديبية، لا تخضع لمبدأ "لا جريمة إلا بنص"، وإنما أوردت التشريعات "المخالفات التأديبية" على أساس أنها مخالفة الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتق الموظف.

فنجد المشرع السعودي لم يورد تعريفاً للمخالفات التأديبية، وذلك فيما سنّه، سواء كان ذلك في نظام الخدمة المدنية ولوائحه، أو نظام تأديب الموظفين، كما لم يرد أي تعريف لها في التشريعات الخاصة ببعض الفئات الخاصة؛ كأعضاء القضاء، وديوان المظالم، وهيئة التحقيق والإدعاء العام.

كما أن المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية لم يورد في نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2014 تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، فقد جاء في نص المادة المادة 141/ أ "إذا ارتكب

---

[1] المادتين (الأولى، والسابعة) من النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 1412/08/27هـ – 1992م ، بل إن نظام الحكم في المملكة العربية السعودية وجميع الأنظمة فيها مستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية منذ تأسيسها على يد المغفور له – بإذن الله – الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود – رحمه الله تعالى ، وإنما جاء هذا النظام لتوثيق شيء قائم وصياغة لأمر واقع معمول به ، كما قال ذلك خادم الحرمين الشريفين الملك عبد الله بن عبد العزيز – حفظه الله ورعاه – في كلمته بمناسبة إصدار النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام المناطق.

الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو تطبيقها، أو أقدم على عمل، أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة، وواجبات الموظف وسلوكه،..."[1].

وينطبق هذا القول على التشريعات العربية الأخرى، حيث لم يرد فيها أي تعريف للمخالفة التأديبية، وإنما نصت هذه النظم على أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف، ففي مصر واليمن والجزائر، نصت الأنظمة الوظيفية المختلفة، ولوائح الجزاءات على أهم الواجبات الوظيفية[2].

ونظراً لخلو التشريعات الوظيفية والنظم التأديبية من تعريف للمخالفة التأديبية، فإن هذه المهمة قد وقعت على عاتق القضاء الإداري[3].

2 – في القضاء الإداري

ذهب القضاء الإداري والتأديبي إلى تعريف المخالفة التأديبية، كما حرص فيها على إبراز خصائصها وعناصرها، وبينت أحكامه أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، أو المحظورة عليه.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "المخالفات التأديبية لم تردفي أي من التشريعات الخاصة بالعاملين على سبيل الحصر، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن أي

---

(1) المادة 141/أ، نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم (83) لسنة 2014 .

(2) عبد الوهاب البنداري، المرجع في القانون التأديبي (الجرائم التأديبية والجنائية)، مرجع سابق، ص 12 وما بعدها.

(3) ترجع الصعوبة في وضع تعريف جامع مانع للمخالفة التأديبية إلى تعذر حصر المخالفات التأديبية ، لأنها كما يقال تستعصي على الحصر بوصفها إخلال بواجب وظيفي، والواجبات الوظيفية متعددة ومتباينة، مما لا يتسع المجال لحصرها أو لتبيان أوجه الإخلال بها، أنظر عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية، المرجع السابق، ص 13.

خروج على الوظيفة وعلى مقتضياتها، أو ما تفرضه على شاغلها من واجبات، يُعد ذنباً إدارياً،... يسوغ مؤاخذته تأديبياً" [1].

أما القضاء الإداري السعودي، فإن هيئة التأديب قبل إحالة اختصاصها إلى ديوان المظالم حالياً لم يورد تعريفاً صريحاً للمخالفة التأديبية، وإنما أورد الواجب الوظيفي والأعمال التي تخل بتلك الواجبات، أو إتيان الموظف عملاً من الأعمال المحرمة عليه، وعدّ أن إتيان مثل هذه الأعمال هو مخالفة وظيفية تستدعي التأديب[2].

3 – في التعريف الفقهي

تصدّى فقه القانون الإداري لتعريف المخالفة التأديبية، وذهب في ذلك مذاهب شتى، حيث عرَّفها البعض[3] بقوله: "هي كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل، ويجافي واجبات منصبه"، ويفهم من هذا التعريف أن المخالفة التأديبية كما تقع بفعل إيجابي أو سلبي، فإنها قد تقع أيضاً بطريق الامتناع عن أداء واجب من الواجبات التي تقتضيها الوظيفة، وأرى أن هذا التعريف كما ينطبق على مسلك الموظف أثناء مباشرته لأعباء وظيفته، فإنه ينسحب أيضاً على مسلكه خارج نطاق الوظيفة إذا كان في ذلك ما يجُافي واجباتها.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1986/03/04م ، في الطعن رقم (62) لسنة (28ق) (مجموعة س/ 31، بند 170 ص 1248)، وفي نفس المعنى حكمها في الطعن رقم (1913) لسنة (27ق) في 1985/05/25م (مجموعة س /30 بند 174 ص 150)

(2) أنظر على سبيل المثال أحكام هيئة التأديب – المجموعة الثانية – جلسة 1395/3/10هـ ، القضية رقم (4) لسنة 1395 هـ/ 1975م ص 73، وجلسة 1396/09/19هـ– 1976م قضية رقم (26) لسنة 1396 هـ/ 1976م، ص 386، وهناك الكثير من الجلسات تذكر الواجب الوظيفي سلبا وإيجابا وأي إخلال به يعتبر مخالفة تأديبية.

(3) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 39.

ويعرفها البعض الآخر[1] بأنها: "إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً"، ويتضح أن المقصود بواجبات الوظيفة ليست تلك المنصوص عليها في التشريعات المختلفة، إدارية أو غير إدارية فقط، بل وتشمل أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام وإطراد العمل في المرافق العامة، ولو لم يكن منصوص عليها صراحة.

وذهب اتجاه ثالث[2] إلى أن المخالفة التأديبية هي: "كل تقصير في أداء الواجب أو إخلال بحسن السلوك والآداب، من شأنه أن يترتب عليه امتهان المهنة أو الحط من كرامتها، أو الخروج على الالتزامات السلبية المفروضة على الموظفين".

ويرى بعض الفقه[3] أن: "الخطأ التأديبي ليس فقط كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة، ولكنه يشمل أيضاً كل فعل، أو تصرف يتم خارج الوظيفة، ويكون من شأنه التعارض مع حسن واجبات الوظيفة".

ويستفاد من هذا التعريف أن المخالفة التأديبية كما يمكن أن تقع في نطاق أعمال الوظيفة ذاتها، فإنها يمكن أن تقع أيضاً خارج نطاقها، مادام من شأن ذلك أن يتعارض مع مقتضياتها.

وهناك اتجاه آخر[4] يرى أن الخطأ التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو: " كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة، أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى أرتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة".

وذهب رأي في الفقه المصري[1] إلى أن المخالفة التأديبية هي:

---

(1) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 80.

(2) د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، مرجع سابق، ص 109.

(3) د. حمزة محسن حسنين، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دراسة تحليلة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة، ص 39، وأشار في ص72، بأن "كل خطأ أو تقصير من الموظف أثناء الخدمة ويمس عمله أو كرامة الوظيفة يستوجب المؤاخذة التأديبية.

(4) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 79.

"كل فعل أو امتناع عن فعل مخالفاً لقاعدة قانونية، ولمقتضى واجبات الوظيفة وفقاً لضوابط معينة، بمعنى ضرورة توافر عناصر معينة في هذا الإخلال".

ويتضح من هذا التعريف أن المخالفة التأديبية كما تكون بالإخلال بواجبات الوظيفة – فعلاً أو أمتناعاً – تكون أيضاً بارتكاب ما من شأنه أن يمس كرامة الوظيفة، أو هيبتها، واحترامها، مما ينعكس عليها حتماً.

ويخلص الباحث مما سبق إلى أن التعريفات المتقدمة رغم اختلافها في الصياغة، فإنها تلتقي جميعاً في المعنى على أن المخالفة التأديبية تنطوي على إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو خروجه عن مقتضياتها، وفي ضوء ذلك يمكن تعريف المخالفة التأديبية بأنها: "كل فعل أو امتناع عن فعل يأتيه الموظف وينحرف به عن السلوك المألوف لنظرائه، ويكون من شأنه الإخلال بواجبه الوظيفي ومعاقب عليه بجزاء تأديبي من بين ما نصت عليه نظم التأديب".

المطلب الثاني

أركان المخالفة التأديبية

المخالفة التأديبية شأنها شأن الجريمة الجنائية، يلزم لتحققها توافر أركانها، حيث تقوم المخالفة التأديبية على الخطأ، بمعنى أن الواقعة المنسوبة إلى الفرد، والتي تتمثل في إتيانه لأفعال محظورة عليه، أو امتناعه عن القيام بعمل واجب عليه، سواء صدر هذا السلوك عن عمد، أو نتيجة إهمال و عدم تحوط.

---

[1] د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 66.

وقد أختلف فقهاء القانون الإداري حول الأركان المكونة للمخالفة التأديبية، إذ يذهب البعض[1] إلى القول أن أركان المخالفة التأديبية ركنان فقط، وهما: الركن المادي، والركن المعنوي، ويعاب على هذا الرأي، أنه قد أغفل ركنين آخرين، وهما: الركن الشرعي، وركن الصفة.

ويذهب البعض الآخر[2] إلى أن: "المخالفة التأديبية لها عنصران، وهما: العامل (أو الموظف)، والذي يراد تأديبه، والخطأ أو الذنب الإداري، ويُؤخَذ على هذا الرأي أن عنصر الخطأ الإداري من الاتساع بحيث يشمل عناصر أخرى، إذ لا يضبطه حدود، إضافةً إلى أنه أغفل الركن الشرعي.

وهناك جانب ثالث من الفقه[3] يذهب إلى أن أركان الخطأ التأديبي ثلاثة، وهي: ركن شرعي، وركن مادي، وركن معنوي، ويؤخذ على هذا الرأي إغفاله لركن الصفة.

ومن وجهة نظر الباحث، ووفقاً للتعريف الذي اخترناه للمخالفة التأديبية، يرى الباحث أن أركان المخالفة التأديبية تتكون من الركن الشرعي، والركن المادي، والركن المعنوي، وركن الصفة ، وسيتم استعراضها بإيجاز على النحو الآتي:

1 – الركن الشرعي (لوائح الجزاءات):

يُمثِّل الركن الشرعي أحد أهم هذه الأركان، إذ لا يُتصور أن تنهض المخالفة التأديبية على ركنيها المادي والمعنوي بدون الركن الشرعي، فالجريمة كما هو معروف فعل غير مشروع، ويقصد بركن المشروعية في المجال الجنائي بأنه: "النص القانوني الذي يقرر أن تصرفاً من التصرفات له صفة الجريمة، ويحدد العقوبة على مرتكب هذا التصرف"[4].

---

(1) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 80.

(2) د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 41.

(3) عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية، مرجع سابق، ص 33.

(4) عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية، مرجع سابق، ص 33.

ومع ذلك فإن ولاية التأديب لابد وأن تستند إلى النظام القانوني في الدولة، وبالتالي يتحتم وجود سند شرعي لهذه الولاية ، والواقع أن رد النظام التأديبي إلى أساس شرعي لا يعني حتماً أن فكرة الخطأ التأديبي محددة تحديداً قانونياً، كما هو الحال عليه في القانون الجنائي، بل من المؤكد أن هناك من الاعتبارات ما يدعو أن يخول لسلطة التأديب بسلطة تقديرية في تحديد ما يُعدّ وما لا يعد خطأً تأديبياً [1].

ولذلك من المبادئ المستقرة في النظام التأديبي عدم حصر الأخطاء التأديبية، وبالتالي يكون للسلطة التأديبية تقدير خطورة بعض الأفعال والتصرفات التي لم ينص عليها النظام التأديبي[2].

وبناءً على هذا يلاحظ الباحث أن الإتجاه الفقهي الغالب يذهب إلى عدم تطبيق مبدأ شرعية المخالفة في المجال التأديبي بشكل كامل، كما هو الحالي في المجال الجنائي، لعدم وجود حصر للمخالفات التأديبية، بل إن الموظف يخضع للمساءلة التأديبية، وتوقيع الجزاء، إذا ما ثبت بحقه فعل إيجابي أو سلبي يمثل إخلالاً بواجباته الوظيفية، وقد تكون المخالفة التأديبية نتيجة مخالفة عرف إداري، إذ أن من الواجبات الوظيفية ما يكون مصدره العرف، ويقصد بالعرف في القانون الإداري الأوضاع التي درجت الإدارة على إتباعها عند مزاولتها لنشاط معين [3].

---

(1) د. محمد عصفور، التأديب والعقاب، مرجع سابق، ص 106.

(2) د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 50 و مابعدها.

(3) أن نظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية الصادر عام 1391 هـ/ 1971م نص في المادة الحادية والثلاثين على أنه: "يعاقب تأديبياً كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية " ومن هذا النص يتضح أن النظام لم يحدد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، بل ترك ذلك للسلطة المشرفة على التأديب لتقرير ما إذا كان الفعل المنسوب للموظف يمكن أن يكون مخالفة تأديبية تستحق العقاب أم لا.

* أنظر كذلك: المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي.

وقد درجت معظم الأنظمة المقارنة على تخويل الإدارة في وضع لوائح تتضمن أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها، وهذه اللوائح تمثل أيضاً الركن الشرعي للجريمة وفقاً لمبدأ المشروعية في المخالفات التأديبية، وتؤكد هذا المبدأ، فعندما تضع الإدارة لائحة تتضمن أنواع المخالفات وما يقابلها من الجزاءات التأديبية، فإن هذه اللائحة تكون جزءاً من النظام القانوني للعاملين.

2 – الركن المادي

يلزم لقيام المخالفة التأديبية توافر عنصر مادي، وهو يتمثل في الفعل، أو المظهر الخارجي للسلوك، ويتجلى هذا العنصر في واقعة محددة تتجسد في قيام الموظف بعمل محظور عليه، أو امتناعه عن القيام بعمل مفروض عليه [1].

وبالتالي يكون باطلاً أي إجراء إداري يتخذ ضد الموظف بناءً على مجرد الاتهامات المرسلة التي لا تشكل ذنباً إدارياً، ومن ثم يشترط لإدانة الموظف وتوقيع الجزاء عليه حصول سلوك إيجابي أو سلبي محدد يكون من شأنه الإخلال بواجباته الوظيفية.

يتوافر الركن المادي عندما يخالف الموظف أحد واجباته الوظيفية، وتتمثل هذه المخالفة في الفعل الإيجابي؛ كالاعتداء بالضرب على الرؤساء أو الزملاء، أو ثبوت أخذ رشوة، أو الفعل السلبي؛ كالامتناع عن أداء العمل الذي يفرضه النظام، أو الإهمال في واجبات الوظيفة، وعدم طاعة الرؤساء نظاماً [2].

---

[1] د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، مرجع سابق، ص 43.

* د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة و القطاع العام، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، 2008 م، ص 21.

[2] د. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، ط1، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، 2011، ص 79 ومابعدها.

وباسـتعراض واقـع الفعـل المكـون للمخالفـة التأديبيـة، يتبـين أن فقهـاء القـانون الإداري قـد اشترطوا لتوفر الركن المادي ما يأتي:

(أ) أن يكـون للتـصرف (الفعـل) وجـود ظـاهر وملمـوس، أي أن يكـون ذا مظهـر خـارجي تدركـه الحواس.

(ب) أن يكـون الفعـل الـصادر متـصلاً بالوظيفـة العامـة بـصورة أو بـأخرى ، فيـؤدي إلـى الإخـلال بكرامتها أو الخروج عن مقتضياتها، حتى ولو كان الفعل متصلاً بالحياة الخاصة للموظف، أو بعلاقاته العامة، باعتباره أحد المواطنين في المجتمع، متى كان لهذه العلاقة أثر منعكس على الوظيفة بما يقلل من هيبتها أو يمس كرامتها [1].

(ج) أن يكـون الفعـل محـدداً ، فمجـرد توجيـه أصـابع الاتهـام للموظـف دون تحديـد لا فعـل أو الأفعـال التـي أتاهـا، لا يكـون هنـاك وجـود للـركن المـادي، وفـي الواقـع العملـي يبقـى لـسلطة التأديب أن تُقدِّر في كل حالة ما إذا كان الفعل الذي أتاه الموظف يخل بواجبات وظيفته أو بمركزه، كما يجب على السلطة أن تراعي ظروف ارتكاب الفعل و الجرم الذي حصل فيه مع مراعاة طبيعة الوظيفة وصفاتها، وهذا الأمر يتوافق مع نظرة الشريعة الإسلامية الشاملة فيما يتعلق بالأفعال التي توجب التعزير والتأديب إذ لم تحدد على سبيل الحصر، بل ترك أمـر اختيـار العقوبـة الرادعـة والملائمـة لـولي الأمـر والقاضـي فـي حريـة تقيـدها الأصـول الشرعية.

---

[1] وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم (244) لسنة (15 ق) جلسة 1973/3/28 م، بأنه "لايقوم عازل سميك بين الحياة العامة والحياة الخاصة يمنع كل تأثير متبادل بينهما، والكثير من التصرفات الخاصة للموظف قد يؤثر تأثيراً واضحاً على كرامة الوظيفة ورفعتها.. فبمجرد تواجد الموظف في منزل الزوجية في غياب الزوج وبالصورة التي تم به الضبط يشكل في حق كل منهما ولاشك مخالفة تأديبية صارخة (مشار إليها في مؤلف د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 64 .

وتطبيقاً لذلك قررت هيئة التأديب السعودية أن مسؤولية الموظف لا تقتصر على ما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية، بل يسأل كذلك تأديبياً عما يصدر منه خارج نطاق عمله، وبوصفه فرداً من الناس [1].

3 – الركن المعنوي

ويقصد به ذلك الجانب من نشاط الفاعل الذي يجئ في داخليته، أي في ذات نفسه[2].

ويضم هذا الركن العناصر النفسية للمخالفة التأديبية، ويمثل الأصول النفسية لماديات المخالفة التأديبية، والسيطرة النفسية عليها [3].

ومن ثم فلا يكفي لاعتبار فعل من الأفعال مخالفة تأديبية أن يقع هذا الفعل مادياً، بل يجب فضلاً عن ذلك أن يكون صادراً عن إرادة آثمة، ويستوي أن تكون هذه الإرادة عمدية أو غير عمدية. فإذا صدر الفعل عن إرادة عمدية فإنه يشكل مخالفة عمدية ، أما إذا كانت عن غير عمد فإن المخالفة تدخل في نطاق الإهمال والتقصير، ويتوافر هذا الركن متى ثبت أن الشخص قد وجه ملكاته الذهنية نحو الفعل المكون للمخالفة [4].

ولكي يُسأل الموظف تأديبياً، لابد من صدور الفعل المادي الإيجابي أو السلبي عن إرادة آثمة، فإذن تعمد الموظف ارتكاب الفعل يكون الركن المعنوي هو القصد، وإذا انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة، كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي[5]:

---

(1) المجموعة الأولى لأحكام هيئة التأديب، الجلسة 1392/11/25 هـ- 1972م، قضية رقم 29 لسنة 1392هـ / 1972م- ص 104.

(2) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2008 م، ص 327.

(3) عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية، مرجع سابق، ص 68.

(4) عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 69.

(5) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 81.

ونتيجة لذلك يتبين لنا أن إرادة النشاط عنصر لازم، وضروري لقيام الركن المعنوي للجريمة، سواء كانت عمدية أو غير عمدية، وهذا ما اتفق عليه كلا النظامين، الجنائي والتأديبي، من حيث كون الإرادة عمدية أو غير عمدية، ولكن الخلاف بينهما يكمن في طبيعة هذه الإرادة، ففي حين أن الذنب الجنائي يمس المجتمع بأسره، نجد أن الذنب التأديبي يمس طائفة المجتمع الوظيفي فقط[1].

وتنعدم هذه الإرادة في حالات، ومنها: القوة القاهرة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بذلك حين قالت: "إن أمناء المخازن وجميع أرباب العهد مسئولين شخصياً عن الأصناف التي في عهدتهم وعن حفظها والاعتناء بها ...، إلا إذا ثبت للمصلحة أن التلف أو الفقد قد نشأ عن أسباب قهرية، أو ظروف خارجة عن إرادتهم، ولم يكن في الإمكان التحوط لها" [2]. وتطبيقاً لذلك قررت هيئة التأديب السعودية: "أن القوة القاهرة والضرورة الملجئة تعدم المسؤولية التأديبية"[3].

إن المسؤولية ترتفع عن الموظف في نظام تأديب الموظفين السعوديين، إذا كان ارتكابه للمخالفة تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيسه وكان مكتوباً، بالرغم من مصارحته لرئيسه كتابة بأن هذا الفعل المرتكب يكون مخالفة [4].

---

(1) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق، ص 94.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر جلسة 1/18/ 1964م- قضية رقم (1605) أحمد سمير أبو شادي مجموعة القواعد التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (نوفمبر 1955م، 1965 م).

(3) مجموعة أحكام هيئة التأديب، الجلسة 1394/03/30هـ/ 1974م - قضية رقم (19) لسنة 1394هـ/ 1974م- ص 313.

(4) المادة الرابعة والثلاثون من نظام تأديب الموظفين السعودي، الصادر عام 1397 هـ/ 1977.

كما ذهبت هيئة التأديب قبل إلغاء العمل بها أيضاً إلى تقرير عدم مساءلة الموظف تأديبياً في المسائل التي تحتمل أكثر من رأي، وتختلف فيها وجهات النظر؛ لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة و يتعارض مع الهدف الذي توخاه النظام من التأديب[1].

وبناءً على ما سلف، فإن تخلف الركن المعنوي للمخالفة يجعل المسؤولية التأديبية منعدمة، فلا يسأل الموظف تأديبياً إذا صدر الفعل عنه أو الامتناع عن غير اختيار، ولا يشترط أن يكون ذلك الاختيار تماماً، بل يكفي أن يؤثر في حريته أو إرادته، ولذا ترتفع عنه المسؤولية في حالات الضرورة، والإكراه، والقوة القاهرة، والحادث الفجائي، وكذلك الإدلاء برأي في مسألة خلافية تحتمل أكثر من رأي، وحالة فقد الشعور والإدراك لجنون أو غيبوبة، وكذلك حالات سوء التنظيم داخل المرفق العام، كونها جميعاً حالات تنعدم فيها الإرادة وتفسد الاختيار، وقاضي الموضوع هو الذي يستطيع من خلال مراعاته لظروف القضية وملابساتها مدى إمكانية مساءلة مثل هؤلاء الأفراد من عدم مساءلتهم [2].

وتجدر الإشارة إلى أن المسؤولية التأديبية كالمسؤولية الجنائية تقوم على فكرة الخطأ، ولكنها تختلف عنها من حيث ضرورة توافر عنصر الضرر في المسؤولية الجنائية، إذ لا يعد الضرر عنصراً في قيام المسؤولية التأديبية، بيد أن هذا العنصر يلعب دوراً هاماً في تحديد العقاب كماً ونوعاً [3].

---

(1) المجموعة الأولى لأحكام هيئة التأديب بجلسة 1393/02/26 هـ/ 1973- قضية رقم (5) لسنة 1393 هـ/ 1973.

(2) د. محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 85.

(3) د. عبدالفتاح خضر، شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربية السعودية، عام 1397 هـ/ 1977، بدون طبعة أو ناشر، ص 176.

4 – صفة الموظف العام

تُعد صفة الموظف العام هي مناط التأديب، فيلزم بالإضافة إلى الركن الشرعي والمادي والمعنوي للمخالفة التأديبية أن تتوافر فيمن يرتكب الخطأ التأديبي صفة الموظف العام، وذلك لأن النظام التأديبي نظام طائفي، بخلاف المجال الجنائي، فإنه عام وشامل، يطبق على جميع الأفراد الموجودين بالدولة، إن كانوا مواطنين أو أجانب ، بصرف النظر عن صفتهم، أن الموظف العام في المجال الجنائي لا يعتد بصفته إلا بالنسبة لجرائم معينة يشدد فيها العقاب عليه؛ كجريمة التزوير أو الاختلاس[1]. ولذلك قضي بارتباط التأديب بالوظيفة كأصل عام، وبانقضاء رابطة التوظيف لا يكون للتأديب مجال[2].

أما في المجال الجنائي تنحصر مصادر التجريم في نصوص القانون، فتحديد الأفعال التي تُعد جرائم و بيان أركانها هي من اختصاص المنظم وليست من اختصاص القاضي الذي يعود له فقط تطبيق ما يضعه المنظم من نصوص في هذا الشأن، وقد نصت جميع الدساتير في العالم على مبدأ شرعية الجرائم، ومن ذلك ما قرره النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (أ/ 90) وتاريخ 1412/8/27هـ/ 1992م، حيث نصت المادة الثامنة والثلاثون صراحة على هذا المبدأ "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو نص نظامي، ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي".

ويظهر للباحث أن هذا المبدأ قد صيغ بصورة تخفف شيئاً من جموده، فالنص لا يستلزم أن تكون الجريمة والعقوبة مقررة (بنظام)، بل إن كل ما يتطلبه هو أن تكون (بناءً على نص شرعي أو نظامي)، وهو تعبير قصد عمداً لمواجهة الحالات التي يفوض فيه المشرع السلطة

---

(1) د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص 77.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر – جلسة 8 /1967/4 م– الطعن رقم (512 س/ 9) مجموعة القواعد 5 سنة (مشار إليها في المرجع السابق).

المختصة بسن اللوائح التنفيذية، لتحديد الجرائم و تقدير العقوبات، ومن ثم فإنه يكفي لشرعية الجريمة أو العقوبة أن تكون مستندة إلى نظام، ولو كانت مقررة بلائحة، ما دامت هذه اللائحة صادرة بناءً على نظام يخول مصدرها تلك السلطة، كما أن من عناصر التخفيف من حدة هذا المبدأ من حيث العقوبة إذ جعل للقاضي حرية تقديرها في نطاق حديها الأدنى والأعلى، كما أجاز للقاضي وقف تنفيذ العقوبة متى توافرت الشروط المقررة، وهو ما يتوافر في الجرائم الجنائية؛ كجرائم التزوير و الرشوة ... إلخ [1].

يتضح لنا مما سلف أن مبدأ الشرعية من المبادئ التي تحتل الصدارة في الفكر القانوني المعاصر، وترجع أهميته إلى أنه يبين الحدود الفاصلة بين حقوق كل من الحاكم المحكوم، ولما كانت سلطة التأديب في نطاق الوظيفة العامة تقوم بوظيفة تجريم وعقاب التصرفات، أو الأفعال التي يرتكبها الموظفون، والتي من شأنها التأثير على حسن سير العمل وانتظامه، فإن على هذه السلطة، إدارية كانت أم قضائية باعتبارها إحدى سلطات الدولة التي تحترم مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، وبمعنى آخر النهج التشريعي للدولة، وأن تمارس نشاطها في هذا الإطار [2].

---

[1] د. عبد الفتاح مراد، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة، مرجع سابق، ص 64. ود. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص 75.

[2] د. عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، المجلد الأول، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1971م ص 9.

* د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، عام 1985 م، بدون ذكر الناشر، ص (16-17).

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية للمخالفة التأديبية

إذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي أو ما يعبر عنه بقاعدة: "إنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، قد أصبح قاعدة أساسية تقررها التشريعات الحديثة، فإن الحال على خلاف ذلك في مجال التأديب، إذ لم يأخذ القانون التأديبي بمسك القانون الجنائي في حصر الجرائم و تحديد أركانها و نوع العقوبة المقررة لكل منها، فهو لا يعرف حتى الآن مبدأ لا جريمة بغير نص[1].

وقد استقر الفقه والقضاء على أن مبدأ الشرعية بمفهومه في النطاق الجنائي لا يطبق على المخالفة التأديبية، وبالتالي فإنه ليس من الضروري أن تصدر عن السلطة التشريعية أو جهة الإدارة نصوص تؤثم الأفعال مسبقاً حتى يعاقب الموظف، وإنما تقوم مسؤوليته التاديبية متى ثبت في حقه القيام بفعل أو الامتناع عن فعل لا يتفق ومقتضيات الوظيفة، سواء ورد النص على ذلك صراحة أم لم يرد ويعود للسلطة التأديبية المختصة سلطة تقدير إسباغ وصف المخالفة التأديبية المنسوبة إلى الموظف وذلك تحت إشراف ورقابة القضاء[2].

ولا تذكر النظم الإدارية السعودية المخالفات على سبيل الحصر، بل تترك لسلطة التأديب تقدير ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يُعدّ مخالفة إدارية تستوجب الجزاء الإداري أم لا، وبذلك فإنه لا يمكن حصر المخالفات التأديبية، لذلك قيل إن الأفعال المكونة للمخالفات التأديبية ليست محددة حصراً أو نوعاً، وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بالواجبات الوظيفية أو الخروج عن مقتضياتها، ومن هنا فليس من اللازم أن تصدر من السلطة التشريعية قواعد تؤثم بعض الأفعال مسبقاً حتى يعاقب عليها الموظف، و بذا أصبح للسلطات التأديبية اختصاص تقديري واسع

---

[1] د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 93. ود. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون التأديبي وعلم الإدارة، مرجع سابق، ص 113.

[2] د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة و القضاء، مرجع سابق، ص 72.

في اعتبار فعل ما أو عدم اعتباره مخالفة تأديبية تبعاً لمنحها حق التكييف نحو التوسعة أو التضييق، إلا أن هذه السلطة التقديرية وضع لها ضوابط ، فقد أورد نظام التأديب السعودي في المادة الرابعة والثلاثين ذلك بقوله: "يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسب مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق و الظروف المخففة ومشددة والملابسة للمخالفة، وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام".

وقد سار المنظم السعودي على عدم حصر المخالفات التأديبية، وجعل للفظة "الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها" ضوابط، وذلك بما أوردته الأنظمة الوظيفية أو اللوائح التنفيذية من واجبات وظيفته [1]، أو ما أستقر عليه العرف الإداري على أنه مخالفة وإخلال بواجب ليكون التأديب والعقاب على أساس من الواقع والعدالة.

وقد أخذ نظام تأديب الموظفين السعودي بفكرة عدم حصر المخالفات التأديبية، فقد ورد في المذكرة التفسيرية للنظام: "إن النظم الإدارية لا تذكر المخالفات الإدارية على وجه الحصر، بل تترك ذلك للهيئة المختصة بمحاسبة الموظفين لتقريرها وما إذا كان التصرف المنسوب لموظفين يعد مخالفة تستوجب الجزاء الإداري ..."[2].

كما أن نظام الخدمة المدنية الحالي ونظام التحقيق والإدعاء العام الصادر عام (1397هـ/ 1977م) سار على نهج النظام السابق الصادر عام (1391هـ/ 1971م) الملغي، والذي اكتفى بالنص على الواجبات الوظيفية، وبيان الأعمال المحظورة عليهم على وجه الخصوص، وهذا خلاف النظام الصادر عام (1397 هـ/ 1977م) الذي أورد في الفصل الحادي عشر من الباب

---

(1) نظام الخدمة المدنية ولائحة الموظفين الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (م/49) وتاريخ 1397/7/10هـ-1977م، التي تنص على أهم الواجبات الوظيفية والمحظورات في المواد (الحادية عشر، والثانية عشر، والثالثة عشر، والرابعة عشر، والخامسة عشر).

(2) نظام تأديب الموظفين رقم (7) لسنة 1391 هـ/ 1971م.

الأول العقوبات التي تقع على الموظفين، بالإضافة إلى إيراد بعض المخالفات والعقوبات المقررة نظير ارتكابها.

وتجدر الإشارة إلى أن جميع نظم تأديب الكوادر القضائية في المملكة لم تحصر المخالفات، والمحظورات الوظيفية، بل أوردتها دون حصر مع الإحالة إلى الواجبات التي نص عليها نظام الخدمة المدنية، ولوائحه التنفيذية ولزوم إتباعها[1].

في ضوء التحليل السابق لأسس المسؤولية التأديبية بين كل من القانون السعودي والقانون الأردني، فقد أظهر التحليل أن الجريمة التأديبية أو المخالفة التأديبية تمثّل الأساس الذي يقوم عليه النظام التأديبي. بوصفها ناشئة عن أفعال أو تصرفات يرتكبها الموظف العام، تخالف واجبات وظيفية.

بيد أن الجريمة التأديبية تتطلب توافر مجموعة من الأركان، من قبيل الركن الشرعي، والركن المادي، والركن المعنوي، وأخيراً ركن صفة الموظف العام، على اعتبار أن هذه الصفة هي مناط عملية التأديب، أو بعبارة أخرى هي محلّ التأديب الذي يقع على الموظف العام.

---

[1] المواد (السادسة، والسابعة، والثامنة) من نظام هيئة التحقيق و الإدعاء العام الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (56/5) وتاريخ 1397/10/24هـ- 1977م، والمواد (من الثامنة والخمسين إلى الحادية والستين) من نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (824) وتاريخ 5/ 7/ 1395 هـ- 1975م، والمادة السادسة عشر من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (51/5) وتاريخ 17/ 7/ 1402 هـ - 1982م.

الفصـل الثاني

ماهية السلطة التقديرية والتحقيق التأديبي

تظهر السلطة التقديرية بمعناها الواسع من خلال تمتع الإدارة بقدر من حرية التصرف عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية، اذ يكون لها الحرية في القيام بالتصرف، أو الامتناع عنه، أو اتخاذه على نحو معين، أو عند اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، أو السبب الملائم له، أو تحديد محل هذا التصرف[1].

وعليه فإن أهم الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة، هي سلطة اتخاذ القرارات بحرية واسعة، وهذا ما يُسمّى بـ (السلطة التقديرية)، وبالمقابل هناك سلطة أخرى تمارسها الإدارة تسمى بـ (السلطة المقيدة)، لذا فإن السلطة التقديرية في حقيقة الأمر، ما هي إلا وسيلة لتطبيق القانون، والالتزام بمبدأ المشروعية شأنها في ذلك شأن السلطة المقيدة.

إنّ المشرع في منحه الإدارة قدراً من حرية التصرف بصدد موضوع ما، يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة قد لا تتحقق لو قَيَّدَ الإدارة بتوقيت، أو أسلوب معين للقيام بهذا التصرف، ومن ثم فإنه ينأى عن تحديد نشاط الإدارة بشأن أي موضوع، أو في بعض جوانبه ويترك لها حرية التقدير بموجب خبراتها الخاصة، لاسيما وإن اعتبارات تغيير الظروف، وتطورها المستمر تجعل تحديد نشاط الإدارة بقواعد ثابتة سلفاً من الأمور المتعذرة[2].

وبناءً على هذا الأساس، يمكن القول بإنه كلما تخلى القانون عن تحديد، وتنظيم جانب، أو عنصر من عناصر قرار الإدارة، أو نشاطها كان للإدارة سلطة تقديرية في هذا الصدد، فقد يقتصر

---

[1] د. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، السعودية، ط1، 2003، ص91.

[2] د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتاب، جامعة الملك سعود، السعودية، 2009، ص36.

دور المشرّع على رسم الإطار العام تاركاً للإدارة حرية الحركة داخل هذا الإطار ومثاله، ما تملكه جهة الإدارة من سلطة تقديرية في مجال تأديب موظفيها [(1)]، وفي الوقت ذاته يجب أن لا يغيب عن البال إن الإدارة ليس لها مطلق الحرية في مجال ممارستها للسلطة التقديرية، ولكنها بالأحرى تتقيد بمجموعة من القيود والحدود، فهي ليست سلطة استبدادية أو تحكمِّية.

وفي الغالب تصنف جميع السلطات أو التصرفات إلى مجرد طائفتين، إحداهما مقيدة، والأخرى تقديرية، بل ثمة وجود طائفة ثالثة من القرارات، ولعلها الأكثر شيوعاً، وهي تلك القرارات التي تكون في جانب منها تقديرية، وفي جانبها الآخر مقيدة، أو بالأحرى نجد التقدير في بعض أركان القرار الإداري أو أحدها ولا نجده في البعض الآخر؛ لأن القرارات الإدارية تتراوح بين التقدير والتقييد، وذلك بالنظر إلى كل ركن من أركان القرار الإداري الخمس، وهي: الإختصاص، والشكل، والمحل، والسبب، والغاية، فتكون سلطتها مقيدة في البعض، وتقديرية في البعض الآخر[(2)].

يتبيّن أن السلطة المقيدة هي الأسلوب التشريعي المثالي بالنسبة الأفراد، إذ يحدد الإدارة، ويحول بينها وبين التعسف أو التحكم. غير إنه من الجانب الآخر لا بد للقانون من الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في بعض الحالات، كي لا يقتصر دورها على أن تكون مجرد تابع للقانون تنفذه تنفيذاً حرفياً، ولمنع وصفها بالجمود والركود، وحتى تنمو لديها ملكة الابتكار والتجديد، وليس في ذلك أضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم، خاصةً مع حرص المشرّع والقضاء على عدم الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة، إلا بالقدر اللازم والضروري لتحقيق أهدافها[(3)].

وبقصد بين سلطتي التقييد والتقدير فإن القانون يسمح للإدارة بقدر من السلطة التقديرية يختلف زيادة أو نقصاناً من مجال إلى آخر، وهذه السلطة لا تكاد تنعدم في اختصاص من

---

(1) حكم الهيئة العامة لمجلس ديوان المظالم السعودي المرقم 2006/300/299 في 2006/12/18.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1981، ص183.

(3) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1992، ص14 .

الاختصاصات، ولا تصل الى حد السلطة المطلقة بحال من الأحوال[1]، إن المهم هنا هو البحث عن السلطة التقديرية في إجراءات التحقيق التأديبي، إذ إن السلطة المختصة بالتحقيق التأديبي تقوم بدورين رئيسين، ويتمثل الدور الأول في تقدير سلوك الموظف، إن كان يشكل جُرماً تأديبياً، أم لا، والدور الآخر يتمثل باختيار العقوبة المناسبة له من بين العقوبات التي نص عليها القانون، ويرجع سبب عدم التقنين إلى تنوع الواجبات الوظيفية من وظيفة لأخرى على حسب طبيعة المرفق، وعلى حسب المركز القانوني الذي يشغله الموظف، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، لكونه يمثل عائقاً أمام جهة الإدارة في إيقاع العقاب على بعض الأفعال التي تمس الوظيفة [2].

إلا أن عدم التقنين لا يعني بأي حال من الأحوال المساس بمبدأ المشروعية، وإنما الأمر مرجعه السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة المختصة بتأديب الموظفين المخالفين، بشرط مراعاة التناسب بين المخالفة والجزاء[3].

وبالنظر للأثر القانوني الناتج من تصرف الإدارة في إجراءات التحقيق، فإن الباحث سيبين ماهية السلطة التقديرية والتحقيق التأديبي في المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية السلطة التقديرية.

المبحث الثاني: ماهية التحقيق التأديبي.

المبحث الثالث: علاقة السلطة التقديرية بالتحقيق التأديبي.

---

(1) فقد نبذ مجلس الدولة الفرنسي نظرية الأعمال التقديرية التي بمقتضاها كانت بعض أعمال الإدارة تشبه أعمال السيادة، فلا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة. وذلك أوائل يناير عام 1903، راجع في ذلك: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص52.

(2) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979، ص24.

(3) بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، دار المجد للنشر، الرياض، السعودية، 2006، ص52.

المبحث الأول

ماهية السلطة التقديرية

يُعد موضوع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية من المسائل الجوهرية والأساسية لقيام دولة القانون، والذي يستوجب معه أن تكون أعمالها متفقة مع القانون بمعناه الواسع، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة، وعرضة للإلغاء القضائي إذا تم الطعن بها قضائياً، فضلاً عن التعويض عن الأضرار الناجمة عنها وفق قواعد المسؤولية الإدارية، ومما لا شك فيه إن هذا الخضوع الدائم والمستمر لمبدأ المشروعية، ودون أي إعتبار لمتطلبات العمل، قد يؤدي إلى تقييد حركة الإدارة العامة، وصعوبة تحقيق ما أنيط بها من مهمات ومسؤوليات[1].

وبناءً على ذلك يوجد اتجاهان مختلفان في هذا الخصوص، يسعى الاتجاه الأول إلى تقييد الإدارة، وحصر نشاطها ضمن إطار، ونطاق قانوني محدد ومبين مسبقاً، بحيث تقوم الإدارة بتقدير مشروعية قراراتها وأعمالها استناداً لأحكام ونصوص تشريعية، ومن شأنها أن تلزم الإدارة بتقويم أسلوب وطريقة إتباعها، بينما يستهدف الاتجاه الثاني منح الإدارة نوعاً من حرية التصرف والتقدير من خلال تخويلها صلاحية الاختيار بين بدائل متعددة الهدف، ومنها تحقيق الصالح العام. ويُعد التقدير مظهر من مظاهر السلطة، ملازم لها ويتناسب طردياً مع أهميتها في أي موضع من مواضع ممارسة الوظيفة العامة[2].

ومن الثابت إن القانون يسلك أحد سبيلين، فإما أن يحدد لهما الخطوات الإجرائية، والاختصاص النوعي والهدف الذي تسعى إليه، وعندئذ فإننا هنا سنكون أمام الاختصاص المقيد،

---

(1) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ط1، دار الثقافة والنشر، عمان، الأردن، 2004، ص57 ود. نواف كنعان، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2011، ص 68.

(2) عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2011، ص62.

وأما أن يترك القانون قدراً من حرية التصرف وبدون تحديد مسبق، ونكون هنا أمام اختصاص تقديري، ويرجع سبب منح الإدارة الاختصاص التقديري، كونها بحاجة إلى شيء من المرونة لمواجهة أي واقعه، والتي قد تعترضها [1].

ويتضح بأنه إذا كان مبدأ المشروعية يقوم على وجود قواعد، فيجب على الإدارة احترامها، ومراعاتها في نشاطها وتصرفاتها، وهذه القواعد تفرض على الإدارة قيوداً لحماية الأفراد، فإن هذه الحماية يجب أن لا تنسينا حاجة الإدارة إلى قسط من الحرية تكفل لها حسن إدارة المرافق العامة، ويظهر ذلك جلياً في منح الإدارة سلطة تقديرية في تأديب موظفيها.

وإذا كان من الضروري منع استبداد الإدارة تجاه الأفراد، فلا بد أيضاً أن تتحرر الإدارة من طابع الركود والجمود، وألا تُغلّ أيدي عمالها، أو أن تجنو فيهم روح التصرف الحسن والتقدير المناسب، بل على السلطة أن تشجع في الإدارة ملكة الخلق وروح الإبداع والإبتكار. وهذا ما دفع المشرع والقضاء والفقه إلى الأخذ بمذهب ضرورة منح بعض الامتيازات التي من شأنها خلق موازنة بين القيود التي فرضها مبدأ المشروعية على حرية الإدارة في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة، وبين ضرورة تخليص الإدارة من طابعها الروتيني والآلي ضماناً لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد من جهة أخرى [2].

وبناءً على ذلك سيتناول الباحث الموضوع في مطلبين إثنين، يُخصص الأول منهما للتعريف بالسلطة التقديرية، وبيان حدودها، وأما المطلب الثاني فيبحث في عناصر السلطة التقديرية، ومبررات الاعتراف بها.

---

[1] حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، مرجع سابق، ص 149.

[2] حمد عمر حمد، المرجع السابق، ص 151.

المطلب الأول

التعريف بالسلطة التقديرية وبيان حدودها

يقتضي القول ابتداءً، بأن ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية لا يشكّل خروجاً، أو استثناءً على مبدأ المشروعية، ذلك أن تمتعها بحرية الاختيار إنما تمارسه في المجالات التي تركها المشرع بإرادته لتقديرها دون أن يحددها بقواعد مقيدة لتصرفها، ولم يفعل المشرع ذلك من قبيل المصادفة، بل لتفّهمه إن هذا التقدير يمثل الأسلوب الأكثر ملائمة لتحقيق الأهداف التي تتوخاها الإدارة في المصالح العامة. ويُقصد بالسلطة التقديرية، الحرية التي تتمتع بها الإدارة العامة، حينما تمارس الاختصاصات والصلاحيات التي أُنيطت بها، ولذا تُعدّ السلطة التقديرية نوع من الحرية، أو هامش من حرية التصرف المسموح به للإدارة العامة [1].

وتعني أيضاً إمكانية التقدير الحر، أي التصرف طبقا لإرادة صاحب التصرف، وطبقاً لمحض رغبته الذاتية، إلا أن معناها القانوني يفترض تعدد الخيارات المتاحة تحت تصرف صاحب الاختصاص، وإمكانية أن يختار بين هذه الخيارات المتعددة [2].

إن السلطة التقديرية حقيقة واقعة، وهي أمرٌ لا غنى عنه للإدارة التي أصبحت في الوقت الحاضر إدارة خدمات حتى تتمكن من أداء وظيفتها على أكمل وجه تحقيقاً للمصلحة العامة، بحيث يكون هذا النشاط وفق مبدأ المشروعية التي يشمل جميع عناصر النشاط الإداري، وهنا يقتصر دور الإدارة العامة على مجرد إعداد القرارات الإدارية التي تحددها القاعدة القانونية وتفرضها مسبقاً، ويحظر عليها في هذه الحالة ممارسة أي نوع من أنواع التقدير، ويحظر عليها أيضا حرية المبادرة، أو المبادأة بأي شكل من الأشكال، ولكن هذا التقيد لا يمكن تصوره، أو قبوله

---

[1] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص61.

[2] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، مرجع سابق، ص61 .

من الناحية العملية، فخضوع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية، لا يعني تجريدها من أي هامش في التقدير [1].

الفـرع الأول: تعريف السلطـة التقديرية

عرّف بعض الفقه السلطة التقديرية بأنها: سلطة الإدارة تكون تقديرية إذا ترك لها القانون الذي يمنحها هذه السلطة الحرية في أن تتدخل وأن تمتنع، وترك لها أيضاً الحرية بالنسبة لزمن، وكيفية وفحوى القرار الذي تقرره. ومن ثم تتكون السلطة التقديرية من حرية التقدير التي يمنحها القانون للإدارة لتقرير ما يعمل وما يترك[2].

وعرَّفها بعض الفقهاء بأنها: نوع من الحرية تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، ولاختيار وقت تدخلها، ولتقدير أصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة، ففي هذا المجال هي حرة، ولكنها محاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة التي تشرف على جميع أعمالها، وتهيمن على كل تصرفاتها، وفي نطاق فكرة المصلحة العامة، قد يلزمها المشرع بمراعاة هدف محدد ومعين من أهداف المصلحة العامة، فالحدود الخارجية للسلطة التقديرية هي فكرة المصلحة العامة، فيما عناصرها الداخلية هي أهمية الوقائع، ووقت التدخل ووسيلة مواجهة الحالة[3].

---

[1] د.علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص61.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1991، ص 31.

[3] د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط3، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1978، ص 47.

ومن أمثلة السلطة التقديرية ما يقرره القانون للإدارة من حرية اختيار العقوبة التأديبية من ضمن العقوبات المنصوص عليها، وايقاعها على الموظف الذي يثبت ارتكابه مخالفة أو جريمة تأديبية[1].

غير إن عدم وجود نص في القانون يجرّم الفعل لا يعني إن الفعل جائز، ولا يشكّل مخالفة، أو جريمة تأديبية، وهذا ما أخذ به المشِّرع السعودي، فَنصّ في المادة الرابعة نظام تأديب الموظفين النافذ[2] على بعض الواجبات الوظيفية ذات الطابع الإيجابي التي يقتضي من الموظف العام أدائها، وفي المادة الخامسة نص النظام على الواجبات ذات الطابع السلبي (المحظورات) التي يستلزم من الموظف الامتناع عن القيام بها[3].

وكذلك الحال بالنسبة للمشرع المصري، اذ نص في المادة (78) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة (1978)، على أن: "كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً" [4].

أما في فرنسا فقد نصت (م/29) من قانون رقم (834) لسنة (1983) على أن: "كل خطأ يرتكبه الموظف في أداء، أو بمناسبة ممارسة مهمات وظيفته يعرضه لعقوبة انضباطية دون أي

---

[1] اختلف الفقه في تحديد المعنى الإصطلاحي للمخالفة أو الجريمة التأديبية، ومن هذه التعريفاتما يأتي:

- (كل تصرف يصدر عن الموظف إثناء أداء الوظيفة، أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق العام بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة). أنظر: د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009، ص120.
- إن الجريمة التأديبية تعني: عدم التزام الموظف بالأسس التنظيمية والأخلاقية في أثناء تأدية الوظيفة أو خارجها أنظر: عبد الهادي بشار، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، ط1، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، مصر، 2003، ص37.

[2] المادة الرابعة، نظام تأديب الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ-1971م.

[3] المادة (5) من نظام تأديب الموظفين السعودي، رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ – 1971م.

[4] المادة (78) من قانون العاملين المدنيين المصري، رقم (47) لسنة 1978.

مساس بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات". ذلك لأن الجرائم التأديبية بخلاف الجرائم الجنائية ليست محددة على سبيل الحصر، ولا تخضع لقاعدة ((لا جريمة بغير نص))، وبالتالي يكون للرئيس الإداري سلطة تقديرية في تحديد المخالفات التأديبية على أن يتم اختيار العقوبة المناسبة لها من بين العقوبات التي حددها المشرع حصراً [1].

ويقترح الباحث أن يأخذ المشرع السعودي بما أخذ به المشرع الفرنسي في المادة (29)، كون النص كان من الدقة والوضوح مما يقطع الشك ودابر التأويل.

ومهما يكن من القول فإن العقوبات التأديبية التي توصي بها، أو تقترحها اللجان التحقيقية، أو المجلس التأديبي لا ترقى إلى العقوبات الجنائية، والتي يتم فرضها بموجب نصوص قانونية محددة لا مجال للسلطة التقديرية فيها.

الفرع الثاني: حدود السلطة التقديرية على عناصر القرار الإداري

يقصد بحدود أو مجال السلطة التقديرية، الحالات التي تظهر بها هذه السلطة، أي مجموع الحالات التي تتمتع الإدارة فيها بسلطة تقديرية، وهي الحالات التي لا تكون فيها سلطة الإدارة مقيدة، فقد جرت عدة محاولات من قبل فقهاء القانون الإداري لوضع معيار لتحديد مجال السلطة التقديرية، وتعيين حدودها التي تنتهي بالسلطة المقيدة وتتلخص هذه المحاولات بالآتي:

- من أقدم الآراء في هذا المجال هو ما يُقدّر إن الإدارة تتمتع باختصاص تقديري في الحالات التي لا تواجه فيها حقاً شخصياً؛ لأن المنطق يقتضي بأن لا يسمح للإدارة أن تمس تلك الحقوق إلا في أضيق الحدود، ومن المتمسكين بهذا الرأي الفقيه الألماني بهلير (Bhler)[2].

---

(1) المادّة م/ 29 من القانون الفرنسي رقم 834 لسنة 1983.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، 1991، ص46.

- ويذهب الفقيه الألماني اتومـاير (Atomair) إلى الربط بين السلطة التقديرية، والسلطة المقيدة، وبين القرارات المنشئة، والقرارات الكاشفة، بمعنى أن القرارات الإدارية الكاشفة تصدر عن اختصاص مقيد، أما القرارات المنشئة فإنها تصدر عن اختصاص تقديري[1].
- فيما يرى بعض الفقهاء إن جوهر السلطة التقديرية ينحصر في حق الإدارة الاختيار بين عدة حلول جميعها مشروعة، بينما يتعين على الإدارة في مجال السلطة المقيدة أن تلتزم حلًا محدداً إذا تعدته إلى سواه أصبح عملها غير مشروع [2].

والرأي الراجح هو المسلك الذي وضع أسسه الفقيه بونار (Bonnard)، والذي يتفق إلى حد كبير مع أحكام مجلس الدولة الفرنسي، وقد أخذ به بعض الفقهاء المحدثين، ومنهم الفقيه فالين (Walien)، ويقوم هذا الرأي على أساسين هما:

الأساس الأول: إنه ليس هناك ثمة قرار تقديري بحت.

الأساس الثاني: إن التقييد والتقدير في القرارات الإدارية إنما يرد على عنصر بعينه من العناصر التي يتكون منها القرار الإداري، ولهذا فان نقطة البداية في دراسة السلطة التقديرية في هذا الرأي تنحصر في تحليل القرار الإداري، والتعرف على أركانه ، ثم إبراز الجوانب التقديرية، والجوانب المقيدة في تلك الأركان، وقد رجَّح هذا الرأي أيضاً جانب من الفقه [3]، وللمزيد من التفصيل يبين الباحث الشروط الشكلية والموضوعية للقرار الإداري، وهي كالآتي:

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، 1978، ص47.

(2) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص48.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استخدام السلطة، مرجع سابق، ص51.

انظر: حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ص101.

أولاً: الشروط الشكلية:

تتمثل الشروط الشكلية بالآتي:

1- **الاختصاص:** ويُراد به أن يكون القرار صادراً من جهة مختصة وفقاً لإحكام القانون، وقواعد الاختصاص من النظام العام لا يجوز مخالفتها، فإذا صدر القرار من جهة غير مختصة يكون القرار مشوباً بعيب الاختصاص وهنا تكون سلطة الإدارة مقيدة، كما إن توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية، والتي يقوم عليها نظام القانون العام، ويراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة، ويساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها. كما يقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين، أو تحديد مجموعة الأعمال، والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به، والقاعدة أن يتم تحديد اختصاصات كل عضو إداري بموجب القوانين والأنظمة، ولا يجوز تجاوز هذه الاختصاصات، وإلا اعتبر القرار الصادر من هذا العضو باطلاً[1].

وتتعلق قواعد الاختصاص بالنظام العام، لذلك لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتفق مع الأفراد أو مع جهة إدارية أخرى على تعديل تلك القواعد، وإلا فإن القرار الصادر مخالفاً لهذه القواعد يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص، ويكون لصاحب الشأن أن يطعن بهذا العيب أمام

---

[1] بخصوص هذا الشرط. أنظر. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 301-304. ود. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة، عمان، الاردن، 2011، ص 251-262.

د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء، بحث منشور، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، عدد (3)، السنة (30)، 2005، ص 349 .

القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، ولا يسقط الدفع بهذا العيب بالدخول في موضوع الدعوى، ويجوز إبداؤه في أي مرحلة من مراحلها، وعلى القاضي أن يحكم بعدم الاختصاص تلقائياً لو لم يثيره طالب الإلغاء. والقواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص يمكن حصرها بالعناصر الآتية: قواعد الاختصاص من حيث الأشخاص، ومن حيث الموضوع ومن حيث المكان ومن حيث الزمان(1).

2. **الشكل:** الشكل هو المظهر الخارجي، والإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تعبر عن إرادتها بشكل معين، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، واحترام الإدارة قواعد الشكل والإجراءات المقررة قانوناً يحقق مصلحة الإدارة ومصالح الأفراد على حدّ سواء(2)، وفي هذه الحالة يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة لصدوره، كأن يشترط القانون ضرورة أن يكون القرار مكتوباً، أو استشارة جهة متخصصة قبل إصداره، أو تسبيبه إلى غير ذلك من أشكال أخرى، وقد درج القضاء الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات قد تعلقت بالشروط الجوهرية التي تمس مصالح الأفراد، وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إهدارها مساس بمصالحهم، ويترتب البطلان بالنسبة للنوع الأول دون النوع الثاني(3).

فالإدارة لها كامل الحرية؛ بمعنى أنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إصدار قراراتها بالشكل الذي تراه مناسباً، وقد يتدخل المشرع في بعض الأحيان ليفرض شكلاً معيناً يجب مراعاته

---

(1) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 201-304.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص166- 168. ود. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 263 - 269.

(3) سليمان الطماوي، النظرية العامة، مرجع سابق، ص222-380، ومحمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1990، ص 241.

كما في حالة شرط وجود توصية صادرة عن لجنة معينة؛ كأوامر الشراء أو توصيات اللجان التحقيقية.

ثانياً: الشروط الموضوعية:

تتمثل الشروط الموضوعية بالآتي:

1- **المحل**: ويقصد به الأثر القانوني الناتج عن القرار الإداري فوراً ومباشرة، وغالباً يكون أما بإنشاء أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني قائم فلها حرية التصرف، أو التدخل في أي أمر من عدمه، وتحديد وقت التدخل وفقاً لقدرتها المالية والفنية، وتكون فيه سلطة الإدارة تقديرية، إلا أن المشرع قد يتدخل في تحديد وقت اتخاذ القرار، كما في حالة استقالة الموظف، ويشترط في محل القرار أن يكون ممكناً من الناحية الواقعية، وأن يكون جائزاً قانوناً، أي أن الأثر القانوني الذي يحدثه القرار يجب أن يكون من الجائز قانوناً إحداثه، أو ترتيبه طبقاً للقواعد القانونية [1].

2- **السبب** : ويتمثل بالحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار، وتدفع الإدارة إلى التدخل باصدار قرارها، ويجب أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار، وأن يكون مشروعاً[2]، وهنا تكون سلطتها التقديرية بين ثلاث صور، وهي كالآتي:

أ ـ تقديرية في التثبت من صحة الوقائع.

ب ـ مقيدة في التكييف القانوني للوقائع.

ج ـ تقديرية في تقدير الخطورة الناتجة عن تلك الواقعة.

---

(1) د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص 352.

(2) سليمان الطماوي، النظرية العامة، مرجع سابق، ص200-220، محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 266-268. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 194- 196 .

فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، استناداً إلى قرينة المشروعية التي تفترض أن قرارات الإدارة تصدر بناءً على سبب مشروع وعلى صاحب الشأن إثبات العكس، أما إذا أفصحت الإدارة عن هذا السبب من تلقاء ذاتها فإنه يجب أن يكون صحيحاً وحقيقياً.

3. **الغاية:** ويقصد بها الهدف الذي سعت الإدارة إلى تحقيقه، وبعكسه يُعدّ إنحراف بالسلطة أو سوء استعمالها، ويقصد أيضاً بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه، وتُعدّ الغاية عنصر نفسي داخلي لدى مصدر القرار، فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه، والهدف من إصدار قرارات الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره الأربعة، وهي: السكينة العامة، والصحة العامة، والأمن العام، والآداب العامة، ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لعدة اعتبارات منها استهداف المصلحة العامة واحترم قاعدة تخصيص الأهداف، واحترام الإجراءات المقررة[1].

المطلب الثاني

عناصر السلطة التقديرية ومبررات الاعتراف بها

إذا كانت أعمال الإدارة تخضع لمبدأ المشروعية، فيتعين أن تكون تلك الأعمال متفقة مع هذا المبدأ ، الذي يشكل الأساس الجوهري لدولة القانون، ولكنها تتمتع بقدر معين من حرية التصرف التي تتمثل أساساً في صلاحية، أو مِكْنةَ تقدير مدى إتخاذ القرار الإداري، أو إتخاذه على هذا النحو أو ذاك[2].

---

(1) نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص276–279؛ محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص269–279.

(2) د.علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 61.

وإذا كان منح السلطة التقديرية للإدارة يتضمن توسيعاً لدائرة، ومبدأ المشروعية ونطاقها دون تجاوز لهذا المبدأ، أو الخروج على مقتضاه، فإنها في الوقت ذاته تُعدّ سلطة خطيرة، ولكن رغم خطورة هذه السلطة إذا ما أُسئ استخدامها فإن وجودها يبدو أمراً لا مناص منه، إذ لا يمكن بحال تقيد نشاط الإدارة بصفة مطلقة، وفرض سلوك محدد يتعين عليها أن تتبعه في جميع أوجه نشاطها[1]. وسيتناول الباحث بشيء من الإيجاز تلك العناصر والمبررات في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: عناصر السلطة التقديرية

حينما تمارس الإدارة الاختصاصات والصلاحيات التي أنيطت بها، فلا بد من السماح لها بقدر من حرية التصرف، على أن يكون هذا التصرف منسجماً مع متطلبات عملها الذي يمتاز بالتنوع والتشعب، وإفساح المجال أمامها في تقدير مدى أخذ القرار الإداري على النحو الذي تراه مناسباً، إذا ما توافرت شروطه القانونية، أو الحالات الواقعية المبررة لإصداره [2]. وتظهر عناصر السلطة التقديرية من خلال ما يأتي:

أولاً: تقدير ملاءمة التصرف:

وهذا يعني إن الإدارة تملك الحق في اختيار الحل، أو الخيار الذي تراه ملائماً ومناسباً، أي أنها المختصة بتقدير الملائمة ابتداء، وتختلف مدى حرية ملائمة التصرف بحسب شروط القرار الإداري بثلاث حالات، وهي:

---

(1) د. محمد علي جواد، القضاء الإداري السعودي، الناسك لصناعة الكتاب، الرياض، السعودية، 2012، ص45.

(2) د. مطلب النفيسة، الضمانات التأديبية، (واجبات الموظف العام وتأديبه)، مطابع الإدارة العامة بالرياض، 2010، ص54.

أ- **الحالة الأولى:** وهي الحالة التي يصل فيها مدى تقدير ملائمة التصرف حده الأعلى، حينما لا يتطلب توافر شروط معينة لتحقيقها، بل يترك ذلك لتقدير السلطة المختصة للإدارة، كما هو الحال عند تقدير عد فعل الموظف مخالفة تأديبية من عدمه [1].

ب- **الحالة الثانية:** وهي الحالة التي يضيق فيها مستوى تقدير ملائمة التصرف الإداري عندما يُحدد القانون الشروط الموضوعية، ويفرضها على الإدارة دون أن يلزمها بالتصرف إذا توافرت تلك الشروط، وبهذا لم تُعدّ السلطة التقديرية في تقدير الحالة الواقعية، بل يجب أن تتطابق مع الشروط القانونية المطلوبة في التصرف، إلا إنها تتمتع بسلطة تقدير الملائمة والاختيار بين التصرف، وعدم التصرف، وبين التدخل، وعدم التدخل، ويظهر ذلك عند إحالة الموظف للتحقيق من خلال اللجنة التحقيقية، أو من خلال استجواب الوزير، أو رئيس الدائرة للموظف، وفرض العقوبة الانضباطية عليه مباشرة، إلا أن اعتماد أحد الخيارين يستوجب توافر الشروط الخاصة بأي منهما[2].

ج- **الحالة الثالثة:** وهي الحالة التي تختفي فيها السلطة التقديرية تقريباً لدرجة أن تكون الإدارة ملزمة قانوناً بالتصرف على نحو معين، اذ يتعين عليها التدخل عند توفر الشروط الموضوعية التي حددها القانون مسبقاً، وتكون مفروضة على الإدارة بصفة إلزامية، فهنا لم

---

(1) حكم الهيئة العامة في ديوان المظالم السعودي بقرارها المرقم (القضية 78 /تمييز/1990) الصادر بتاريخ 1990/6/30 بقولها: (إن للإدارة حق تقدير كفاية موظفيها من عدمه بل إن ذلك من مستلزمات حسن سير المرفق العام المناط بها، الا أن هذا التقدير يجب أن يستند الى وقائع مادية مثبتة في الإضبارة الشخصية للموظف خلال خدمته الوظيفية ولا يجوز أن يستند هذا التقدير إلى مواقف مفاجئة لا سند لها في ذلك).

(2) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، مرجع سابق، ص65؛ محمد السهلي، المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، 2006، ص38.

تُعدّ الإدارة تملك تقدير ملائمة التصرف، كما في حالة تضمين الموظف، أو إحالته إلى المحاكم الجزائية[1].

ثانياً: سلطة تحديد المضمون

وتتمتع السلطة المختصة بموجبها في تحديد مضمون التصرف، ويتمثل هذا العنصر في حرية الإدارة في تقدير الوسائل والأساليب التي يتعين استعمالها، وإتباعها لتحقيق الأهداف، فإذا كان للإدارة حرية تقدير الوقائع، وتحديد مضمون التصرف، فإنها تملك اختيار الحل الذي تراه ملائماً ومناسباً للظروف الواقعية، أي مطابقة القرار للأسباب التي يقوم عليها والغايات التي يتوخاها[2].

ويتجلى ذلك عند اختيار اللجنة التحقيقية إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً، مع مراعاة التناسب بين جسامة المخالفة والعقوبة المراد توقيعها.

الفرع الثاني: مبررات الإعتراف بالسلطة التقديرية

اعترفت الكثير من الدول للإدارة بسلطة تقديرية في أعمالها، لاسيما في مجال انضباط الموظفين الذين يأتون بسلوك يتنافى، وواجباتهم الوظيفية، أو أفعالاً تؤدي إلى الإخلال بسير المرفق العام بانتظام وإطراد، وبالتالي يؤدي إلى إثارة المسؤولية التأديبية، وإن هذا الاعتراف لم يكن من قبيل المصادفة، وإنما جاء نتيجة مبررات أساسية أدت إلى هذا الاعتراف، مردها منح المشرع للإدارة جزءاً من حرية التقدير.

---

[1] د. مطلب النفيسة، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 59.

[2] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص190.

وسيتم توضيح تلك المبررات من خلال ما يأتي:

أولاً: المبررات العمليـة

من البدهي إن المشرع لا يستطيع أن يتنبأ دائماً عند إصداره للقانون أن يحدد للإدارة مساراً مُسبقاً معين، تتبعه في ممارسة نشاطها الإداري، أو يرسم لها الموقف الذي يجب عليها أن تتخذه، والقرار الواجب عليها إصداره لمواجهة ما يحدث من وقائع، وأحداث في المستقبل، كما أنه في الوقت ذاته لا يستطيع مقدماً أن يحل كل الإشكالات التي سوف تثور عند تطبيق القانون [1]، ولذا كان لا بد من منح الإدارة سلطة تقديرية لمواجهة بعض الحالات التي تنشأ، والتي لا يكون المشرع قد تنبأ بها، وأن تضع لها الحلول المناسبة، هذا من ناحية المشرع، أما من ناحية القاضي الإداري فإنه لا يستطيع من الناحية العملية أن يراقب استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية بطريقة كاملة وإنّما في مجالات معينة، كونه بعيداً عن المكان الذي تتم فيه الوقائع التي تستلزم تدخل الإدارة، ولا يستطيع وهو يصدر حكمه أن يرسم صورة مماثلة عن الحادث وقت حدوثه، ذلك لأنه يصدر حكمه عادة بعد مضي فترة من الزمن من وقوع الحادث، فضلاً عن عدم امتلاكه الخبرة الكافية في مواجهه الحالات التي تتعرض لها الإدارة ، ولا يكون ملماً بالوسائل التي تتخذها الإدارة لدرء هذه الحالات [2]. كما أن الإدارة، وقد أنيط بها تحقيقاً للمصلحة العامة حق تسيير المرفق العام، والإشراف عليه، فإن هذا المرفق العام قد يتغير وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، فكان من باب أولى منح الإدارة سلطة تقديرية تمكنها من تسيير المرفق العام[3].

---

(1) د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، ج 1، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر، 1955، ص667.

(2) محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، بدون دار نشر، 2005، ص83.

(3) بشار صلاح الخمايسه، السلطة التقديرية للإدارة في قضاء محكمة العدل العليا في الأردن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2013، ص 26.

ثانياً: المبــررات الفنيــة

يقضي واجب المشرع أن يفسح المجال أمام الإدارة في بعض الحالات لاستخدام سلطتها التقديرية وتحريرها من مجرد تنفيذ القوانين، ولوائحها مراعاة لحسن مقتضيات العمل، وما تتطلبه الحياة الإدارية من ضرورات، فضلاً عن ما للأفراد من مصلحة مؤكدة في أن لا ترى الإدارة آلة صماء عمياء، بل لها مصلحة جدية في أن تراها مزودة بقدر من الحرية تواجه بها كل حالة، بما يلائمها تحقيقاً لإشباع الحاجات، ولزيادة الإنتاج، والمصلحة العامة، وفي ذات الوقت من واجب القاضي أيضاً أن لا يضيق عليها الخناق داخل هذا الإطار التقديري، ومن الجدير بالملاحظة أن نجد المشرع والقضاء حَرَصا على عدم الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة، إلا بالقدر اللازم والضروري لتحقيق أهدافها، ودون أي إخلال بحقوق الأفراد وحرياتهم[1].

تشمل على سبيل المثال 1. معرفة الاختلافات بين الأفراد، 2. تقدير هذه الاختلافات من حيث الأوضاع والظروف، 3. معرفة الاختلاف في درجات تفاعل الأفراد ومع هذه الأوضاع والظروف.

ثالثاً: المبــررات القانونية

من الملاحظ أن المشرع حينما يخاطب الإدارة بقواعد عامة مجردة، فإنه يلجأ إلى وضع الإطار العام، أو النطاق الخارجي الذي تكون أفعال الإدارة مشروعة، طالما بقيت داخل هذا الإطار، أي انه يترك لها حرية الاختيار داخل هذا الإطار العام، فإذا ما خرجت سلطتها التقديرية عنه كان عملها غير مشروع، ومن هذا يستدل الباحث على أن القانون هو الذي يحدد مدى الحرية التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة نشاطها، وهو الذي يجعل سلطتها مقيدة، حينما يلزمها بالتصرف على نحو معين، أو يمنحها سلطة تقديرية عندما يكون هناك قسطاً من الحرية في اتخاذ التصرف

---

[1] د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص147.

أو الامتناع عنه، كذلك هي حرة في اختيار الوقت الذي تراه مناسباً، طالما أن الباعث هو ابتغاء مصلحة عامة، ولم يشبهُ عيب إساءة استعمال السلطة أو مخالفة القانون، مثال ذلك سلطة الإدارة في إيقاع الجزاءات التأديبية، وسلطتها في ترقية بعض فئات الموظفين على أساس الكفاءة، أما عدم تدخل القاضي في ملائمة الإدارة، فإنه يرجع إلى مبدأ الفصل بين السلطات[1].

فلو أن القاضي أعطى لنفسه سلطة التعقيب على الملائمة الإدارية، لنصَّب نفسه رئيساً إدارياً أعلى وهذا غير جائز؛ لأن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية، فلا يكون له سلطة التصدي لمدى ملائمة التصرفات الإدارية، إلا أن القضاء قد قرر إمكانية بحث عنصر الملائمة عندما يتعلق الأمر في تقدير الخطأ الذي يشوب تقدير الإدارة للوقائع في دعوى الإلغاء، وكذلك في ميدان تناسب الجزاء مع خطأ الموظف أي حالة الخطأ الفادح أو الغلط البيِّن[2].

يتبّين للباحث أن المشرّع في كثير من البلدان قد أخذ بعين الاعتبار الاعتراف لجهة الإدارة بسلطة تقديرية في أعمالها، في مجال انضباط الموظفين، ضماناً لحسن سير المرفق العام، وهذا الاعتراف لم يأت بصورة تحكمية، وإنّما وفق مبررات مسوغة، من شأنها أن تمنح الإدارة قسطاً من حرية التقدير، علماً بأن هذه المبررات وازنت بين المسائل العملية والفمنية والقانونية.

---

(1) محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص84؛ د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، دار الشروق، عمان، الأردن، 1984، ص56.

(2) د. محمد علي جواد، القضاء الإداري السعودي، مرجع سابق، ص10.

المبحــث الثانــي

ماهيــة التحقيق التأديبي وعناصره

يمكن القول إن التحقيق في مفهومه العام يعني التحري والتدقيق في البحث عن شيء ما في سبيل التأكد من وجوده، أو هو السعي للكشف عن غموض واقعة معينة، ولذلك يجب استخدام طرق ووسائل محددة، لإجراء التحقيق يكفلها القانون.

ويُعدّ التحقيق الإداري بصورة عامة أول الإجراءات المتخذة تجاه الموظف، أو المتعاقد مع الإدارة، فتقوم اللجنة التحقيقية بتحديد مبلغ التضمين، والمسؤول عن إحداث الضرر، وما إذا كان عمدياً، أو غير عمدي بعد الاستعانة بجهة رسمية ذات اختصاص، ومن ثم يصدر الوزير قراره بناءً على توصية اللجنة التحقيقية المشكلة لهذا الغرض، بتضمين الموظف، أو المتعاقد عن الأضرار التي لحقت بالإدارة جرّاء خطأه [1].

أما التحقيق التأديبي فإنه يُعد إجراءً شكلياً يُتخذ بعد وقوع المخالفة، ويكون القصد منه كشف الفاعل، والتثبت من صحة إسناد التهمة إليه، كما يسعى للوصول إلى الحقيقة، إذ يهدف إلى كشف العلاقة بين الموظف العام المتهم تأديبياً، والمخالفة، أو التهمة المنسوبة إليه[2]، ويُعدّ في الوقت ذاته وسيلة لجمع المعلومات، والأدلة اللازمة، لإثبات المخالفة، وأن الغاية من التحقيق بالأصل هي الوقوف على تحديد المسؤولية عن ذنب تأديبي، ليس بقصد القصاص، أو الانتقام، وإنما بقصد إصلاح المرفق العام ذاته بردع الفاعل، وزجر من تسول له نفسه مجاراته[3]. ففي حالة الجزاء أو العقوبة التأديبية يكون لها أثر بالغ في الحياة الوظيفية للموظف، والتي قد تنهي خدماته بالفصل،

---

[1] نظام تأديب الموظفين السعودي الصادر عام 1391هـ/ 1971م.

[2] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص571.

[3] د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986، ص271.

أو العزل أو الجزاءات الأخرى، مما يستلزم معها أن يكون التحقيق وفق أصول وإجراءات نظامية تحمي حقوق الموظف العام من إساءة استغلال الخطأ في تطبيق الأصول الإجرائية في التحقيق، وتوفير الضمانات الكافية للموظف عند إجراء التحقيق معه، وفي المقابل توفير الحماية للوظيفة العامة من الموظفين المنتهكين لحرماتها، فالعبرة من التحقيق مع الموظف أن لا يَفلت مذنباً من العقاب، ولا يُعاقب بريء بذنب لم يرتكبه، بل الوصول إلى مرتكب المخالفة، ونسبتها له، وفقاً للأدلة والقرائن المنسوبة ضده.

يتبّين مما سبق أن عملية التحقيق تُعد إجراءاً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان الإجراء، كما أن خضوع الموظف للنظام التأديبي أساسه العلاقة الوظيفية التي تبدأ من تاريخ تعينه، وتنتهي بأحد أسباب انتهاء الخدمة، فمن لا يُعدّ موظفاً لا يعاقب تأديبياً[1].

ويرى جانب من الفقه[2] أن هناك أمرين لابد من أخذهما بالاعتبار، وهما:

1- تمتاز الجريمة التأديبية بالمرونة لدرجة إنها تختلف كيفاً، ووصفاً بحسب ظروفها وملابساتها، كما أنها في ذات الوقت فإنها تختلف في ذلك عن الجريمة الجنائية ذات النموذج القانوني الجامد، وهذا يعني أنه بدون مواجهة، وتحقيق الواقعة يتعذر تكييف الجريمة المنسوبة إلى الموظف مطلقاً.

2- إن العقوبة التأديبية قد تم وضعها بشكل مطلق، بحيث لا تختص جريمة معينة بعقوبة معينة، وهذا يعني بأنه من دون إجراء تحقيق يتعذر تقدير الجزاء الملائم من بين العقوبات المدوَّنة بالقانون.

---

(1) أما اذا امتنع الموظف عن الإدلاء بدفاعه في مرحلة التحقيق فلا يترتب على ذلك البطلان، لأنه هو الذي فوت على نفسه فرصة الدفاع، هذا ماقضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في 1955/2/24، أشار اليه حمدي ياسين عكاشة – القرار الإداري في قضاء ومجلس الدولة، منشأة المعرف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص375.

(2) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص250.

علـى ضـوء مـا سـبق تنـاول الباحـث التعريـف بـالتحقيق التـأديبي، وعناصـره مـن خـلال المطلبين، على النحو الآتي:

المطلب الأول: التعريف بالتحقيق التأديبي.

المطلب الثاني: عناصر التحقيق التأديبي.

المطلــب الأول

تعريف التحقيق التأديبي

تكمن أهمية التحقيق التأديبي في كونه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، كما أنه يُعدّ وسيلة لجمـع أدلـة الإثبـات، أو نفـي ارتكـاب الموظـف المخالفـة المنـسوبة إليـه وفقـاً للإجـراءات القانونيـة المقررة، إذ لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة، والشك في فعل الموظف، ودون تقديم دفاعه، والتدقيق في أدلة إثبات المخالفة المنسوبة إليه(1).

ويُعدّ التحقيـق صـورة مـن صـور جمـع المعلومـات قبـل ضـياعها، كمـا يعتمـد علـى الأدلـة والحقـائق، ويمكـن أن يـصل إلـى سـماع الـشهود، بيـد أنـه لا يكـون ملزمـاً، الّا إذا ورد نـص صـريح يقضـي بـذلك، كمـا هـو الحـال فـي قضـايا تأديـب الموظفين، التـي تلـزم الإدارة بالبـدء بعمليـة التحقيـق قبل إحالـة الموظف إلى المجلس التأديبي. ويتميز التحقيق بأنـه إجراء متحرر نسبياً من الشكليات، كما أن جهة التحقيق تستطيع أن تستخدم أداة، أو أكثر لجمع المعلومات وتوثيقها(2).

كما أن الغاية من التحقيق أساساً هي الوقوف على تحديد المسؤولية عن ذنب تأديبي، ليس بقصـد الانتقـام أو القصـاص، بـل إن الغايـة هـي ردع الموظـف المخـالف، وزجـر الموظفين الآخـرين

---

(1) محمود المحاسنة، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، الأردن، 2003، ص8 .

(2) د. سليمان بطارسة، عيب الاجراءات الإدارية الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية " النظرية وتطبيقاتها المقارنة"، أبحاث اليرموك، إربد، الأردن، مجلد 24، العدد3، 2008، ص784.

ممن تُسول لهم أنفسهم ارتكاب أفعال مماثلة، هذا من جانب، ومن جانب آخر إصلاح وتقويم المرفق العام، لضمان سيره بانتظام وإطراد [1]. وبهدف تعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل، ورفع كفاءة الأداء، وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي، وأخلاقيات الوظيفة العامة[2].

ويعّرف التحقيق التأديبي بأنه: مجموعة الإجراءات والوسائل المشروعة التي يتبعها المحقق للوصول إلى الحقيقة[3]. كما يُقصد بالتحقيق أيضاً مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة، أو حادثة بهدف البحث، والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة[4]. ويعرف كذلك بأنه: مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية، والمسؤولين عنها، ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة[5]. كما اتجه القضاء إلى تعريفه بما يتضمن التأكيد على عناصره الأساس وضمانات الموظف[6].

علماً بأن أغلب الفقهاء الفرنسيين اتجهوا في مؤلفاتهم الحديثة إلى استعمال اصطلاح التحقيق التأديبي[7].

---

(1) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص272 .

(2) نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 82، لسنة 2013، المعمول به اعتباراً من 2014/1/12، المادة 140.

(3) د. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الإجرامي، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، 2009، ص7.

(4) د. عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1989، ص29؛ د. علي عبد القادر القهوجي و د. فتوح عبد الله الشاذلي، مبادئ قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، الدار الجامعية، لبنان، 1992، ص315.

(5) د. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1974، ص257.

(6) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر المرقم (957 لسنة 5 ق) في 11 فبراير 1961، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر 1960 الى آخر ديسمبر 1960، س(6)- ع(1) القاعدة رقم 92 ، ص706.

(7) إنظر في الفقه الفرنسي، محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004 ، ص122.

أما في مصر والسعودية والأردن نجد اصطلاحات متعددة أيضاً من قبيل التحقيق، والتحقيق الإداري والتحقيق التأديبي كلها تحمل معنى واحد أو كمترادفات[1]. ويبدو أنه لم يرد في قرارات محكمة العدل العليا الأردنية تعريف للتحقيق التأديبي، فالمحكمة لم تتصدّ بالفعل لتعريف التحقيق التأديبي، والدليل على ذلك، أن الفقه الأردني لم يشر إلى قرار للمحكمة يتضمن أي تعريف لذلك[2].

---

[1] التحقيق: استخدم هذا الاصطلاح غالبية الفقه الأردني والسعودي والمصري، كما تواترت على استخدامه أحكام القضاء التأديبي، من ذلك إنه ليس ثمة ما يوجب إفراغ التحقيق مع الموظف في شكل معين، ولا بطلان على إغفال إجراءه في وضع خاص. وأيضاً إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق سواء بناء على طلب الجهة الإدارية المختصة، أو بناء على ما كشف عنه إجراء الرقابة أو بناء على شكاوى الأفراد أو الهيئات التي يثبت الفحص جديتها، فإن لها بل عليها أن تستمر في التحقيق حتى تتخذ قراراً في شأنه. (د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص140، د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1995، ود. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 27.

التحقيق الإداري: أخذ بهذا الاصطلاح في مواضع قليلة المشرع المصري وذلك في قانون العاملين المدنيين، فنصت المادة 79 (مكرر) على ((تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا، كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن إرتكاب الأفعال المحضورة الواردة بالبندين 2، 4 من المادة 77 من هذا القانون)). كما استخدم هذا الاصطلاح جانب من أحكام القضاء التأديبي من ذلك قول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامه ((يبين من الرجوع الى الأحكام المنظمة لتأديب الموظفين إنها تهدف في مجموعتها إلى توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإداري)).

التحقيق التأديبي: استخدم هذا الاصطلاح قلة من الفقه، كما إستخدمته المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بقولها ((ضرورة وجود كاتب تحقيق، هو ضمانه قانونية أساسية واجبة بصفة عامة ومستمدة أصلاً كفرع من الإجراءات ، التي تحمي حق الدفاع المقرر لأي مواطن يجري معه التحقيق، سواء كان ذلك في مجال المسؤولية التأديبية أو المسؤولية الجنائية، مؤدى ذلك وجوب استصحاب الضمانة في مجال التحقيق التأديبي)).

(د. خالد عبد الفتاح، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب، دار الكتب القانونية، مصر، 1994، ص327.

[2] بسام أبو رميلة، ضمانات التحقيق التأديبي. دراسة مقارنة في القانون الأردني والنظام السعودي، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبدالعزيز، مجلّد (28)، العدد الثاني، 1435هـ/ 2014م، جدّة، ص4.

ويمكن من خلال استقراء نص الفقرة (أولاً) من (م/10) من نظام تأديب الموظف السعودي لسنة 1391هـ/ 1971م، الوقوف على طريقة إجراء التحقيق، وأهم أدلة إثبات المخالفة التأديبية، والتي يمكن أن نستدل منها على معنى التحقيق التأديبي [1].

ويرجع هذا الخلط أو تعدد التسميات التي تطلق على التحقيق في المخالفات التأديبية الى أسباب عدة، وهي[2]:

1 – يُعدّ القانون التأديبي قانون حديث النشأة، وهو إن كانت التشريعات تنظمه، إلا أنها لم تحدد المبادئ العامة للقانون، فثمة إذن وجود قصور تشريعي.

2 – نصيب التشريع كمصدر للقانون التأديبي متواضع نسبياً، في حين نجد القضاء الإداري كمصدر له يستأثر بالنصيب الأكبر.

3 – تأثر الفقه السعودي بالمصري والمصري بالفقه الفرنسي في استخدام المصطلحات التي أطلقها على التحقيق في المخالفات التأديبية.

4 – لم يستخدم المشرع السعودي سوى مصطلح التحقيق، ولم يعين صفته في نظام تأديب الموظفين النافذ، وكذلك وفقاً لنظام هيئة التحقيق والادعاء العام[3].

(1) بخصوص ذلك أنظر: نظام تأديب الموظفين السعودي، المذكرة التفسيرية الصادر بالمرسوم الملكي (م/7) تاريخ 1391/2/1هـ- 1971م.

(2) د.محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص110 وما بعدها. محمد الشهري، ضمانات تأديب الموظف العام في نظام الخدمة المدنية السعودي والأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2007، ص105.

(3) نظام تأديب الموظفين، مرجع سابق.

المطلب الثاني

عناصـر التحقيق التأديبي

لكي يقوم التحقيق على أسس سليمة وقانونية لا بد من وجود مقومات أساسية يرتكز عليها التحقيق الإداري، ولأن إجراءات التحقيق تشكل جزءاً من مراحل الاستقصاء والاستجواب الذي يقوم بـه المحقـق، لإجـلاء قـضية معينـة، لمـا تتبعـه مـن بيـان معلومـات مطلوبـة مـن الموظـف موضـع التحقيق، فلا بد أن يكون الأمر الصادر بالتحقيق من جهة مختصة خولها القانون ذلك، وأن يكون الأمر صادراً وفق الضوابط التي وضعها القانون، فضلاً عن أن الغاية أو الهدف من التحقيق، هي البحث عن الأدلة وتمحيصها والكشف عن الحقيقة [1].

ولا يصلح من الأمر أن يأتي التحقيق لاحقاً لقرار الجزاء، حتى وإن انتهى إلى النتيجة نفسها، فعندئذ يكون باطلاً مثل هذا الإجراء، ويُعدّ القرار الصادر في هذه الحالة معيباً بعيب الشكل والإجراء ويستوجب الإلغاء[2].

ولمعرفة هذه المقومات أو العناصر، سيتم تناولها في هذا المطلب بشيء من الإيجاز، وهي:

أولاً: أن يكون صادراً عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق

1. من الطبيعي إنه إذا ما نسبت مخالفة تأديبية إلى موظف أن يتم التحقيق معه في هذه المخالفة قبل إتخاذ القرار المتعلق بها، سواء بتوقيع العقوبة المناسبة من قبل رئيس الدائرة عن طريق الاستجواب، أو إحالته إلى مجلس تأديب، أو لجنة تحقيقية.

---

(1) المزيد من التفاصيل، أنظر د. سليمان بطارسة، عيب الإجراءات الإدارية المهددة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية النظرية وتطبيقاتها المقارنة، مرجع سابق، ص 778 وما بعدها.

(1) د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص248.

ثانياً: أن يكون صادراً بالشكل المحدد بالقانون

يبين الباحث أنه يتعين أن يكون التحقيق صادراً من الجهة المختصة بالتحقيق، وكذلك لا بد أن يكون صادراً وفق الضوابط التي وضعها القانون؛ مثل: استيفاءه للشكلية التي حددها القانون، كإجراء التحقيق كتابة في محضر اللجنة التحقيقية مع مراعاة ضوابط إجراءات الاستجواب وتدوين أقوال الموظف، أو سماع شهادة الشهود، ورفع التوصيات المسببة من قبل اللجنة التحقيقية إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها[1].

ثالثاً: أن يكون الهدف من التحقيق هو البحث عن الأدلة، وتمحيصها، والكشف عن حقيقة أمرها، وهذه الخصوصية هي التي تميز إجراءات التحقيق عن إجراءات جمع الاستدلالات.

تلك هي عناصر التحقيق التأديبي، التي يجب توافرها لاعتبار الإجراء من إجراءات التحقيق، وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها، ويتبيّن مما تقدم إن هذا التحقيق تم على النحو الذي يتطلبه القانون، واستوفي قواعده الأساسية، التي يجب توافرها في التحقيقات العامة)[2].

يتضح الآن أن التحقيق التأديبي مع الموظف العام، يمثل إجراءً إدارياً، يتعلق بالمخالفات التأديبية التي تقع من الموظف، ويتطلب مجموعة من الإجراءات التي تتكفل بها سلطة التحقيق عند وقوع جرائم أو مخالفات وتستهدف من ورائها تحديد هذه المخالفات والمسؤولين عنها، علماً بأن القضاء والفقه اتجه إلى تأكيد عناصر التحقيق، فضلاً عن النّص على الضمانات الخاصة بالموظف، لكي يقوم التحقيق على أسس وقواعد قانونية صحيحة.

---

[1] أنظر المادة 11 من نظام تأديب الموظفين السعودي، لسنة 1391 هـ/ 1971م.
أيضاً. نظام الخدمة المدنية الأردني، المواد (147/أو ب-148/ أ -158).

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 1134 / 32 ، 2002/1/25، نقلاً المستشار سمير البهي، شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2005، ص 608.

المبحث الثالث

علاقة السلطة التقديرية بالتحقيق التأديبي

إن الاتجاه الغالب في مجال التأديب هو عدم خضوع المخالفات التأديبية إلى تقنين محدد، بل يُترك الأمر إلى السلطة التقديرية للإدارة ، ومن المسلم به في القانون الإداري أن المخالفات التأديبية لا يمكن حصرها سلفاً بأفعال محددة، وإنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب، أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف العام عند ممارسته أعماله الوظيفية ذنباً إدارياً، إذا كان ذلك العمل لا يتفق مع واجبات الوظيفة، بالتالي فمن المستحيل حصر الذنوب أو المخالفات أو الأخطاء الإدارية التي من شأنها أن تقرر مسؤولية الموظف تأديبياً، على أساس تكييف فعل الموظف بأنه مخالفة أو جريمة تأديبية[1].

فالإدارة هي التي تقوم بالتحقيق في الأفعال، أو التصرفات المرتكبة من قبل الموظف للوقوف على ماهيتها، وبيان ما إذا كانت تنطوي على جرائم، خلافاً لإحكام الأنظمة والقوانين، ومن ثم توقيع الجزاء التأديبي بحق مرتكبيها، والأمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة، وتكون هذه السلطة خاضعة لرقابة القضاء.

أن السلطة التأديبية التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن مخالفات تأديبية، يحكمها مبدأ المشروعية، ولا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أي من اختصاصاتها، أو أن يحل محلها أي شخص آخر، إلا في الحدود التي رسمها القانون[2].

---

(1) د.عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2009، ص73.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 415.

وتقوم السلطة التأديبية بدورين رئيسين، يتمثل الدور الأول في تحديد الذنب، أو المخالفة التأديبية، من حيث اعتبار أو عدم اعتبار الأفعال والتصرفات المرتكبة من قبل الموظف العام جرماً تأديبياً يعاقب عليه القانون [1]، أما الدور الثاني فيتمثل في اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التي حددها المشرع، إذا كان ذلك التصرف لا يتفق مع واجبات الوظيفة ، ومن ثم فمن المستحيل حصر الذنوب، أو الأخطاء، أو المخالفات الإدارية التي من شأنها أن تقرر مسؤولية الموظف تأديبياً، وعليه فإن القانون الإداري، لا يأخذ بمبدأ شرعية المخالفة، والذي يوجب تحديد المخالفات التي تؤدي إلى تقرير المسؤولية التأديبية على سبيل الحصر بنصوص قاطعة تحدد أركان هذه المخالفة، ومن ثم تحديد العقوبات التي يمكن توقيعها على مرتكبي هذه المخالفات كل على حِدَى، كما هو الحال في القانون الجنائي[2].

ويترتب على ذلك أن يكون تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة التي تقع من الموظف العام، وتكييفها باعتبارها من المخالفات التأديبية، هو من اختصاص الجهة الإدارية، دون أن يقيِّدها كأصل عام، أي قيد سوى أن تكون العقوبة الموقعة من بين العقوبات التي يجيز القانون توقيعها[3].

ومن الملاحظ أن بعض الفقهاء يشبه المخالفة التأديبية بجرائم التعزير في الشريعة الإسلامية، وهي جرائم غير محددة في النصوص، وليس لها عقوبات مقدرة سلفاً، وذلك على خلاف جرائم الحدود التي فيها اعتداءً على حق من حقوق الله سبحانه وتعالى، وجرائم القصاص التي يُعتدى فيها على حق للعباد[4].

---

(1) د. محمد عصفور، الضمانات القانونية والسلطة التأديبية، دار النهضة، الطبعة الثالثة، القاهرة، 2012، ص33.

(2) د. نبيله عبد الحليم، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 527.

(3) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص340.

(4) د. عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2011، ص22.

واستناداً لما تقدم سيتم توضيح ما تملكه الإدارة من سلطة تقديرية في التصرف بالتحقيق من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: سلطة الإدارة التقديرية في التصرف بالتحقيق.

المطلب الثاني: مدى رقابة القضاء على السلطة التقديرية.

المطلب الأول

سلطة الإدارة التقديرية في التصرف بالتحقيق

خلافاً للمشرع الجنائي، فإن المشرع لقواعد وأحكام القانون الإداري، وعلى الأخص نظام الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة، لا يضع عادة أي تعريف للمخالفات، أو الأفعال التي تؤدي إلى تقرير مسؤولية الموظف التأديبية[1]، فالشائع أن المشرع يُحّرم على الموظف ارتكاب مجموعة من الأفعال على وجه التحديد، في الوقت نفسه يُحظَر عليه بنصوص عامة الخروج على الواجبات الوظيفية، أو مقتضياتها، أو الإخلال بكرامة الوظيفة، أو سلوك ما، يُعد شائناً من الأفعال، دون أن يحدد مظاهر هذا الخروج، أو حالات ذلك الإخلال أو حصر تلك الأفعال.

ومن المسلّم به، أن الحق في تأديب الموظف العام إنما يعود إلى الجهة الإدارية التي يتبعها في حالة ارتكابه مخالفة تأديبية، السلطة الرئاسية التي يباشر الرئيس الإداري مظاهرها المختلفة على مرؤوسيه، من حيث أشخاصهم، وكذلك أعمالهم، ولذلك من المتفق عليه أن الحق في تأديب الموظفين المخالفين يُعدّ من مظاهر السلطة الرئاسية التي يباشرها الرئيس الإداري[2].

وتذهب بعض التشريعات إلى الاعتراف بسلطة التأديب كاملة للرئيس الإداري، وبالأخص على المستوى القيادي الأعلى، على أساس أن هذا الرئيس هو المسؤول الأول عن تحقيق أهداف

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 2003، ص180.

(2) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص549.

الجهاز الإداري، ومباشرة الاختصاصات المعهودة إليه بمعاونة موظفيه من المرؤوسين له، ويكون من المنطق أن يتولى الرئيس الإداري الرقابة على أعمال، وتصرفات هؤلاء الموظفين، وكشف أخطائهم، والتصرف حيالها، كونه الأكثر قرباً من ظروف العمل المحيطة بهم، وما ينجم عن أخطاء، أو مخالفات من خلاله، وهو الأقدر على توقيع عقوبات، أو جزاءات تأديبية تتناسب ونوع المخالفة المرتكبة [1]، غير أنه يُنتقَد هذا الاتجاه بسبب شعور الموظف المخالف، أن هذه السلطة عندما يمارسها الرئيس، فإنه يجمع بين يديه صفتي الخصم والحكم، مما يؤدي بالتالي إلى عدم الحيادة له، لذلك ذهبت بعض التشريعات إلى تنظيم وتوزيع السلطات التأديبية، وفقاً للتدرج الإداري، وبالأحرى تعدد هذه السلطات لدرجة إنها تتدرج وتتنوع من حيث مستوى الموظف المخالف، أو من حيث المدى الذي تتمتع به كل سلطة من حرية في اختيار العقوبة التأديبية، وعليه تم إنشاء مجالس، أو لجان إدارية متخصصة في مباشرة المساءلة التأديبية، وقد يصل الأمـــر في بعض الدول إلى مشاركة السلطة القضائية لمباشرة هذا الاختصاص[2].

ولبيان كيفية التصرف بالتحقيق من قبل الجهة الإدارية يتناول الباحث هذا في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: السلطة التقديرية للإدارة في المصادقة على التوصية.

الفرع الثاني: السلطة التقديرية للإدارة في حفظ التحقيق.

الفرع الأول: السلطـة التقديرية للإدارة في المصادقـة على التوصيـة

في ظل التشريعات المختلفة، وبحسب طبيعة الأنظمة السائدة في كل دولة، والدور الذي تقوم به جهة التحقيق، وما تملكه من سلطة تقديرية واسعة في عد الفعل المرتكب فيما إذا كان

---

(1) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص323.

(2) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص323.

يشكّل مخالفة تأديبية تستحق العقوبة، ونسبته إلى فاعل معين، وتحديد نوع العقوبة المناسبة له، فقد أخذت غالبية الدول بالنظام الإداري في التأديب، وذلك من خلال إسناد المهمة التأديبية إلى جهة الإدارة وحدها، حيث تقوم الإدارة بتحديد المخالفة التأديبية واختيار ما يناسبها من عقوبة، لذا وجد الباحث أن هذا الاتجاه يغلب منطق الفاعلية على منطق الضمان، وبعض الدول تأخذ بالاتجاه القضائي، من خلال إسناد مهمة التأديب إلى القضاء، حيث تُغلِّب هذه الدول منطق الضمان على منطق الفاعلية، فالقضاء هو الذي يتولى مهمة تحديد الأفعال المحرمة، ومن ثم اختيار العقوبة المناسبة لها، أما القسم الثالث فقد سعى للتوفيق بين منطق الفاعلية والضمان، وذلك من خلال إسناد مهمة التأديب إلى السلطة الرئاسية بالاشتراك مع جهة، أو هيئة استشارية يتم أخذ رأيها في تحديد الجريمة، واقتراح الجزاء المناسب لها، ويكون رأيها استشارياً فقط[1].

وفي غير الأحوال التي أجاز فيها المشرع توقيع العقوبة للسلطة التأديبية بشكل مباشر عن طريق الاستجواب من دون الرجوع إلى اللجان أو الهيئات، فإن صلاحية التصرف بالتحقيق تعتمد بشكل رئيس على طبيعة النظام السائد في الدولة، فالدولة التي تأخذ بنظام التأديب الإداري، سواء كان رئاسياً، أم شبه قضائي، تكون الإدارة هي صاحبة التصرف بالتحقيق بدءاً من توجيه الاتهام، أو الإحالة إلى التحقيق، وانتهاءً بإيقاع العقوبة الموصى بها، أو المقترحة من قبل اللجان، أو الهيئات التي أوجب القانون استشارتها.

وكما هو معلوم، فإن النظام الإداري للتأديب يعني إسناد مهمة التأديب للسلطة الرئاسية، والتي بدورها توكل هذه المهمة إلى لجنة، أو هيئة استشارية، وفي كلتا الحالتين تكون السلطة الإدارية هي صاحبة التصرف بالتوصيات، أو المقترحات المقدمة من تلك الهيئات أو اللجان، سواء

---

[1] د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2007، ص16.

كان النظام المستخدم رئاسياً، أم شبه قضائي، أما النظام القضائي فإن قرارات المحاكم التأديبية تكون قضائية، ولا تحتاج إلى تصديق، ومن الجدير بالملاحظة أنه لا يشترط لوقوع المخالفة، أو الجريمة التأديبية أن يرتكب الموظف الخطأ التأديبي، أو الذنب الإداري أثناء أداء أعمال وظيفته، إذ يجوز مساءلة الموظف العام تأديبياً، كذلك عن الأفعال والتصرفات التي تصدر عنه خارج نطاق أعمال وظيفته، إذا كان من شأنها الخروج على واجبات الوظيفة، أو المساس بها، هذا ما تؤكده أغلب التشريعات الوظيفية[1].

لقد منح المشرع السعودي السلطة التأديبية المختصة حرية التحقيق مع الموظف المخالف، وذلك من خلال منح رئيس هيئة التحقيق ندب من يراه مناسباً، لإجراء التحقيق مع الموظف المخالف في حال كانت هناك أُموراً تستوجب التحقيق، ويجري التحقيق بحضور الشخص الذي يتم التحقيق معه، ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته، ويكون التحقيق كتابة، ويثبت في محضر، أو محاضر مُتسلسلة يبين فيها تاريخ، ومكان وساعة افتتاحه، وإتمامه وتُذَّيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق، ولا يجوز الشطب، أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق[2]، وبعد انتهاء التحقيق يعرض المحقق على رئيس الهيئة أوراق التحقيق والتوصية بالتصرف النظامي فيها، وإذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية تُحال القضية إلى الجهة المختصة بالفصل فيها، وإذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة، أو النزاهة، أو الشرف، أو حسن السمعة جاز لرئيس الهيئة بعد أخذ رأي الوزير المختص اقتراح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء[3].

---

(1) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص341.

(2) المادة 7، 10،11 من نظام تأديب الموظفين السعودي، مرجع سابق.

(3) المادة 12، 13 من نظام تأديب الموظفين السعودي، مرجع سابق.

كما يُلحَظ هنا أنه يكون للسلطة الرئاسية اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، ويكون لها سلطة تقديرية واسعة في ذلك، فالسلطة الرئاسية إما أن تصادق على العقوبة المقترحة نتيجة التحقيق أو تقوم بتعديلها، استناداً لسلطتها التقديرية، وهذا يفهم من مضمون المادة (35) من نظام تأديب الموظفين السعودي حيث نصت: "يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (32) عدا الفصل"[1]، فالسلطة الرئاسية المتمثلة بالوزير لها صلاحية تقديرية في توقيع أي من العقوبات التي حددها النظام، باستثناء عقوبة الفصل، وهذا القرار للسلطة الرئاسية يكون قابلاً للطعن به وفقاً لأحكام المادة (15) من قانون هيئة التحقيق، التي تنظم الإجراءات الواجب إتباعها قبل تقديم هذا الطعن، كما بينت المادة نفسها أسلوب وطريقة تقديم الطعن[2].

وجاء في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي[3] أن يتولى التحقيق مع الموظفين لجنة تحقيق تتكون من ثلاثة أعضاء، بما فيهم الرئيس، بشرط أن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة، أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق، أو مساوياً لهما، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء، بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى

(1) يُذكر العقوبات التي حددتها المادة (32) من نظام تأديب الموظفين السعودي هي: الإنذار، واللوم، والحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على الا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري، والحرمان من علاوة دورية واحدة، الفصل.

(2) نص المادة 15/ ثانياً: يشترط قبل تقديم الطعن لدى ديوان المظالم على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال (30) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (30) ثلاثون يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يُعد ذلك رفضاً للتظلم. ثالثاً: يشترط أن يقدم الطعن لدى ديوان المظالم خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً.

(3) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2013/12/22، والمعمول به اعتباراً من 2014/1/12.

التحقيق[1]. كما وحدد نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (145/أ) آلية تشكيل لجان التحقيق، وأجاز هذا النظام في المادة (145/أ/1) تشكيل لجنة تحقيق مع الموظف، إذا أقدم على ارتكاب مخالفة تستوجب إحدى العقوبات المذكورة في المادة (141) من ذات النظام، وهي: التنبيه، أو الإنذار، أو الحسم من الراتب الشهري الأساسي. وقسم المشرع الأردني لجان التحقيق إلى لجان التحقيق الجوازية (المادة 145/أ/1)، ولجان التحقيق الوجوبية (المادة 145/أ/2).

الفــرع الثانــي: سلطـــة الإدارة في حفــظ التحقيق

من المسلّم به أن الجهة الإدارية تملك سلطة تقديرية في التصرف بالقرارات التأديبية، سواء الصادرة منها بسلطتها المبتدئة، أم من خلال ما تملكه من سلطة تعقيبية على القرارات التأديبية الصادرة من الهيئات، أو المجالس، أو اللجان التحقيقية، وهذه السلطة تختلف بحسب طبيعة النظام القانوني المستخدم في الدولة، سواء أكان نظاماً رئاسياً، أو شبه قضائي، أو كان نظاماً قضائياً، وكما مرَّ ذكره سابقاً فإن السلطة الإدارية هي التي تتولى ممارسة التأديب ممثلة بالسلطة الرئاسية، والتي تملك الحق في إيقاع العقوبات التي نص عليها نظام تأديب الموظفين السعودي في المادة (32)، باستثناء عقوبة الفصل، وهذه العقوبات لا يمكن للإدارة توقيعها إلا بعد التحقيق وسماع الشهود، وهذا ما نص عليه المشرع في المادة (35) من النظام المذكور حيث نصت: "... ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به"، إذ تتولى الهيئة أو جهة التحقيق إجراء التحقيق مع الموظف المخالف المُحال عليها، وذلك من خلال تكليف الموظف بالحضور إلى

[1] المادة 145/أ/1، والمادة 146/ج من نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014.

جهة التحقيق، لتدوين أقواله، والسماح له بتقديم دفوعه وتهيئة كافة الضمانات الممنوحة له وفق نصوص القوانين، ومن ثم يتم اقتراح توقيع العقوبة المناسبة[1].

كما أنه وفقاً لقانون هيئة التحقيق والإدعاء العام، فإنه بعد أن تنتهي النيابة الإدارية من إجراء التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها، فإنها تحيل الأوراق التحقيقية إلى الجهة الإدارية المختصة مع اقتراحها بحفظ الأوراق التحقيقية، أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها، وعلى الجهة الإدارية خلال (15) يوماً من تاريخ إبلاغها، بنتيجة التحقيق أن تصدر قرارها بحفظ الأوراق أو بتوقيع العقوبة[2].

وبهذا يتبين أن النيابة الإدارية هي التي تقترح مثل هذا الحفظ ويبقى التصرف متروكاً للجهة الإدارية؛ لأنها تملك سلطة تقديرية في ذلك، ومن الجدير بالملاحظة أن هناك أسباب للتصرف بحفظ التحقيق التأديبي، فإما يكون مؤقتاً، وأما قطعياً وهذه الأسباب هي:

أولاً: أسباب الحفظ المؤقت

أ- **الحفظ لعدم معرفة الفاعل:** من المؤكد أنه لا ترفع الدعوى التأديبية، وأيضاً لا توقع عقوبة تأديبية إلا على من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة إدارية أو مالية، وذلك تطبيقاً لقاعدة شخصية العقوبة، وأن الإجراءات التأديبية لا تقام ضد مجهول، وإن كان يجوز أن يوجه التحقيق ضد مجهول حتى يتم التوصل إلى تحديد شخصية الفاعل[3].

---

(1) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص15.

(2) هذا ما نصت عليه المادة (12) من القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والمعدل بالقانون رقم (12) لسنة 1989.

(3) د. طارق عبد الوهاب، أوامر التصرف في التحقيق الابتدائي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1987، ص235.

ب- **عدم كفاية الأدلـة:** إذا رأى المحقق من خلال إجراء التحقيق أن الأدلة غير كافية لإدانة فاعل معين، أصدرت السلطة المختصة أمراً بالحفظ لعدم كفاية أدلة الإثبات لصحة الواقعة أو إسنادها إلى الموظف[1].

وفي هذا الخصوص، قررت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها: "أن قرار النيابة الإدارية بحفظ التحقيق مؤقتاً لعدم الصحة، أو لانتفاء الدليل ومن ثم لا تكون له حجية تحجب سلطات الجهة الإدارية عن توقيع الجزاء الذي قررته"[2].

ثانياً: أسباب الحفظ القطعي

لقد حدد الفقه الإداري الحالات التي يتم فيها حفظ التحقيق بشكل نهائي، وهي: الحفظ لعدم الصحة، أو الحفظ لعدم الأهمية، أو لعدم المخالفة، وقد يكون الحفظ لسابقة الفصل في الواقعة، أو لامتناع المسؤولية، أو لامتناع العقاب، وأخيراً قد يكون الحفظ لترك العمل، أو لوفاة الموظف، أو لتقادم الجريمة التأديبية، ويُذكر أنه في المملكة العربية السعودية السلطة التأديبية تمارس من خلال السلطة الرئاسية سواء على شكل فرد، أو على شكل لجنة.

وبعد أن تقوم اللجنة التحقيقية بتكليف الموظف المحال عليها بالحضور للتحقيق معه، ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، وإذا فرغت اللجنة من إجراءات التحقيق، فعليها أن تحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات، وترفعه إلى الجهة التي أحالت إليها الموظف المخالف مع توصياتها المسببة، إمّا بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في م (8) من نظام الخدمة المدنية السعودي، أو إحالته إلى المحاكم المختصة،

---

(1) د. آمال عثمان، شرح الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989، ص608.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1586/ 7ق، جلسة 1965/5/22، مجموعة المبادئ القانونية، س10، ص1421.

وللرئيس الإداري كل الصلاحيات المخولة له بموجب القانون، فلهُ سلطة تقديرية في المصادقة على تلك التوصيات، أو حفظ التحقيق(1).

كما منح المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الإدارة سلطة تقديرية في إنزال العقوبة بالموظف المحال للتحقيق، ألا أنه قيّد هذه السلطة بمبدأ التناسب، والتي تدور حول فكرة أَساسيّة، مفادها تناسب العقوبة المتخذة على الموظف المخاطب، وطبيعة المخالفة المرتكبة، حيث ألزمت المادة (140) من نظام الخدمة المدنية الحالي الإدارة أن تراعي عدة مبادئ في تأديب الموظفين، ومنها ما ورد في البند الرابع الذي جاء فيه التأكيد على: "التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة، وعدم المغالاة، أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف"(2).

المطلب الثاني

مدى رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق التأديبي

أجمع الفقهاء على أن الضمانات الفاعلة لمفهوم الدولة القانونية لا تتأكد إلا من خلال رقابة فعالة؛ لأن الأفراد لا يستطيعون الحصول على حقوقهم بأنفسهم بالطريق المباشر، كما لا يمكنهم في ذات الوقت الامتناع عن تنفيذ أوامر السلطات العامة بحجة عدم مشروعيتها، أو مخالفتها للقوانين والأنظمة، لذلك كان لا بد من أن يتدخل القانون لينظم هذه المسألة، ويمنح الأفراد مجموعة من الوسائل القانونية للحصول على حقوقهم إزاء التصرفات غير المشروعة التي تقوم بها الإدارة في مواجهتهم (3)، وعلى الرغم من أن الرقابة الإدارية واجبة لحماية حقوق الأفراد، إلا أنها غير كافية لضمان حقوق الأفراد؛ لأنها تهدف إلى تنشيط الموظفين ودفعهم للسير وفق السياسة

(1) د. غازي المري، شرح أحكام نظام هيئة التحقيق السعودي، مطابع المجد، الرياض، السعودية، 2010، ص 135.

(2) المادة (140) البند (4)، نظام الخدمة المدنية الأردني 2013، مرجع سابق.

(3) د . فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص10.

التـي ترسـمها الـوزارة، ولأجـل ذلـك لابـد مـن وجـود رقابـة قـضائية ترمـي إلـى احتـرام حقـوق الأفـراد، وحماية حرياتهم، وبدونها يمكن للإدارة أن تخالف أحكام القانون، كلما وجدت لها مصلحة في هذه المخالفة [1].

وتعرّف السلطة التقديرية بأنها: "تكون أمام سلطة تقديرية إذا كانت الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص حرّة في تقدير مدى ممارستها، إذا توافرت الشروط التي تبرر ذلك قانوناً، وبذا تتمثل السلطة التقديرية في مكنة قانونية تخوّل صاحب الاختصاص حرية تقدير في ممارسة اختصاصه، إذا توافرت الشروط القانونية لذلك"[2].

وبالنظر لاختلاف التشريعات بين دولة وأخرى، يجد الباحث أن الحلول في ميدان الرقابة تختلف هي الأخرى، فقد تكون الرقابة سياسية تمارس من قبل من ينوب عن الشعب، أو تكون إدارية تمارسها الإدارة ذاتها، وقد تكون الرقابة قضائية تمارسها المحاكم، وتتخذ الرقابة القضائية مظهرين، يتمثل الأول في قضاء الإلغاء، الذي يعني سلطة المحاكم في إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، بناءً على طلب صاحب المصلحة، ولا يقتصر هذا الإلغاء على القضية المعروضة بالذات، وإنما ينفذ إلى الكافة. أما المظهر الثاني فهو قضاء التعويض[3]، ويتناول هذا المطلب الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، وبشكل خاص في مجال تأديب الموظفين وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: رقابة القضاء على الوجود المادي للواقعـة.

الفرع الثاني: رقابة القضاء على التكييف القانوني للوقائـع.

---

(1) حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، مرجع سابق، ص157.

(2) مصلح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق، سوريا، المجلد25، عدد1، 2009، ص166.

(3) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1990، ص132.

الفرع الثالث: الرقابة على التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية.

الفرع الأول: رقابة القضاء على الوجود المادي للواقعـــة

إذا كان الاتجاه العام في التجريم التأديبي يقوم على منح سلطة التأديب صلاحية تقدير أفعال الموظفين، والتقرير بمخالفتها لنظام الوظيفة العامة بالرغم من عدم النص عليها تشريعياً، فهنا لا يمكن التسليم بأن حرية التقدير هذه مطلقة؛ لأنه من غير المقبول في الدولة القانونية الحديثة أن تكون بها سلطات مطلقة؛ لأنها بلا شك ستتحول إلى تسلط، وعليه فإن تخلي القانون عن تقييد الإدارة في مسألة ما، لا يعني حتماً تخلي القضاء عن ممارسة وظيفته في الرقابة على أعمال الإدارة المتصلة بهذه المسألة التي تتمتع فيها بسلطة تقديرية، وإن القضاء الإداري يباشر رقابة الإلغاء، ورقابة التعويض على قرارات فرض العقوبات على الموظفين، والتأكد من عدم وجود عيوب تصيبها، فتجعلها غير مشروعة تستحق الإلغاء، فالقاضي الإداري لا يراقب في هذه الحالة السلطة التقديرية أو أسلوب مباشرتها، وإنما يراقب العمل محل تلك السلطة، ليتأكد من توافر كافة شروط المشروعية[1]، لا سيما في ما يتعلق بعناصر القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة التأديبية على الموظف المخالف، فيقرر القضاء إلغاءه إذا تبين له وجود عيب في الشكل، كما في حالة عدم السماح للموظف بالاطلاع على ملفه، أو وجود انحراف في استعمال السلطة في حالة العقوبات المقنعة، كما إنه يراقب سبب القرار الصادر بالعقوبة وصحة الوجود المادي للمخالفة المنسوبة للموظف، إن كانت تشكل خطأ تأديبياً، في الوقت ذاته فإن القاضي يراقب تسبيب القرار أيضاً [2].

---

(1) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص617.

(2) د. غازي المري، شرح أحكام هيئة التحقيق، مرجع سابق، ص81.

ورسّخ المشرع الأردني مبدأ حق الموظف في التظلم ضد القرار الإداري الصادر بحقه إلى الجهة مصدرة القرار أو إلى سلطتها الرئاسية، والذي يسمى بالتظلم الإداري، وهو عبارة عن إجراء، أو طلب يقدمه الموظف الصادر القرار بحقه يلتمس فيه إلغاء القرار الإداري، أو سحبه أو تعديله، وهذا ما رسخته المادة (165/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي[1]، وهذا الحق المرسّخ للموظف الأردني يُعدّ بمثابة إحدى الوسائل الرقابية على قرارات الإدارة لضمان مبدأ المشروعية، وصدورها صحيحة شكلاً وموضوعاً، ويمنح الإدارة فرصة مراجعة القرار العقابي إذا كان معيباً.

إن الدولة الفرنسي اعترف لنفسه منذ البداية بحق مراقبة الوقائع، والتأكد من وجودها المادي، ومن أحكامه الشهيرة في هذا الصدد حكم (تريبون) الصادر عام (1922)، والذي قضى بإلغاء القرار الإداري الصادر بإعفاء المدعي من منصبه بناءً على طلبه، اذ أن الواقعة التي استند إليها، وهي ترك الخدمة لم تحدث ولا وجود لها [2]، وكذلك حكمه في قضية (Berard)[3]. وفي مصر درجت محكمة القضاء الإداري على تأكيد حقها بمراقبة صحة الواقعة من الناحية المادية، وذلك في أحكام عديدة لها منها حكمها الصادر بإلغاء القرار الإداري الذي أوقعت به الإدارة جزاء على أحد الموظفين لما اسند إليه من التسبب في ضياع كمية من الأخشاب كانت قد هلكت نتيجة سقوط سقف المبنى عليه، وبذلك يكون ما نُسب إلى المتهم، وجُوزِيَ من أجله غير قائم على أساس من الصحة، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه، والحالة هذه قد جاء مخالفاً للقانون لانعدام أساسه

---

(1) انظر المادة (165/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014، مرجع سابق.

(1) انظر: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص413. وراجع أيضاً القضية رقم 270 لسنة 15 القضائية، جلسة 1971/3/27. وكذلك القضية رقم 1356 لسنة 12 القضائية، جلسة 1971/12/4. والقضية رقم 1149 لسنة 12 القضائية، جلسة 1970/1/3.

(2) حكم الحكمة الصادر في 9 نوفمبر سنة 1945 (إن مجرد الطعن بالسلوك العام للموظف سواء كان هذا السلوك مهنياً أو اخلاقياً دون تحديد ماهية هذا السلوك لا يُعد مبرراً لإيقاع العقاب)، أشار اليه د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص82.

القانوني، وللخطأ في فهم القانون وتطبيقه عن طريق الخطأ في الواقع، ولهذا يتعين الحكم بإلغاء هذا القرار[1].

أما ديوان المظالم السعودي فقد باشر هو الآخر الرقابة على الوجود المادي للواقعة ويُؤكد في أحكامه على خضوع السلطة التقديرية للإدارة لرقابة القضاء، فليس هناك سلطة مطلقة لا يملك القاضي إزاءها سلطة التعقيب، هذا وقد اختلف موقف المشرع السعودي كونه يتميز عما استقر عليه العمل في فرنسا ومصر والأردن، فيما يخص صلاحية القضاء الإداري في توجيه الإدارة من خلال تعديل قراراتها، والحلول محلها في قرارات فرض العقوبة تبعاً لما يقرره بنتيجة أحكامه، وذلك يعود الى طبيعة التشريع السعودي، وما يخوله المشرع لهيئة التحقيق في هذا المجال من إمكانيات وصلاحيات[2].

الفرع الثاني: رقابة القضاء على التكييف القانوني للوقائع

وتُعدّ الحالة الثانية من الرقابة، والمقصود بها بصفة عامة إعطاء الواقعة الثابتة إسماً، وعنواناً يحدد موضوعها داخل نطاق قاعدة القانون التي يُراد تطبيقها، بعبارة أخرى فإن عملية التكييف تعني إرجاء حالة من الواقع إلى فكرة قانونية، لذا نجد أن القضاء لا يكتفي بالتثبت من حدوث وقائع معينة تكونت منها المخالفة التأديبية، بل يمد رقابته إلى صحة تكييفها القانوني، أي الوصف الذي تخلعه الإدارة عليها ومما لا شك فيه أن سلطة القاضي في تكييف الأفكار القانونية ليست باليسيرة؛ لأن هناك من الأفكار ما يصعب تحديدها، إلا من خلال الفحص الشامل لظروف الحالة الواقعية، لدرجة لا يمكن الفصل بينهما، فيختلط التكييف بتقدير الوقائع في مثل هذه الحالة، كفكرة

---

(3) القضية رقم 183 لسنة 1 القضائية، مجموعة أحكام مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة الثانية، 1964، ص421.

(1) ماجد العمري، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الملك سعود، السعودية، 2009، ص314 وما بعدها.

الخطأ التأديبي، ولكي يتوصل القاضي الإداري إلى تطبيق هذه النصوص، وتأسيس القرار الإداري عليها، فإنه يقوم بتحديد معالم الفكرة الواردة في تلك النصوص، حتى يمكن التأكد من أن الوقائع التي استندت إليها الإدارة تندرج في إطارها، فيقوم بالتحقق من توافر الخطأ التأديبي حتى يمكن معاقبة الموظف تأديبياً، بيد أن ذلك لا يعني أن القاضي قد يدخل في هذا التقدير، وعلى الرغم من إنه يقترب كثيراً من صدور الملائمة المتروك تقديرها للإدارة، إلا أن عملية التكييف القانوني تقع وفقاً لقواعد القانون، ودور القاضي الإداري هنا ينصب في مراقبة تقدير الإدارة، أو تفسيرها لما أراده، أو قصده المشرع، والقاضي له أن يحل تقديره، أو تفسيره لهذه المقاصد، ومن ثم تبقى رقابته في إطار المشروعية برغم تداخل مسألة تقدير الملائمة فيها.

ورغم أن القضاء الأردني لا يُلزم الإدارة بتسبيب قراراتها إذ لا يؤثر عدم التسبيب في مشروعية القرار الإداري لكنه في الوقت ذاته يقتضي تسبيب القرار الإداري في الحالة التي يتطلب فيها القانون من الإدارة ذلك التسبيب، حيث يصبح هذا التسبيب عنصراً جوهرياً، وركناً شكلياً في القرار الإداري يترتب عليه أن هذا القرار يصبح معيباً من ناحية الشكل[1].

ولهذا فقد أكدت محكمة العدل العليا في قضائها على ركن السبب الذي "... يُعدّ أحد أركان القرار الإداري، ويُقصد به الحالة القانونية، أو الواقعية (المادية) والتي تسبق صدور القرار الإداري، والتي تدفع الإدارة لإصداره"[2].

---

(1) انظر في ذلك قرار محمكة العدل العليا الأردنية رقم 2002/93، تاريخ 2001/7/16، منشورات مركز عدالة حيث تشير المحكمة في حكمها (أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا أذا تطلب القانون تسبيبها عنئذ يتعين عليها في هذه الحالة تسبيب قراراتها وإلا كانت معيبة بعيب شكلي). وانظر في ذات المعنى قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2003/453، تاريخ 2003/12/4، منشور في العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2004، ص60.

(2) عدل عليا، قرار رقم 2007/3/22، في 2007/1/9، منشورات مركز عدالة.

وبالتالي فإن المحكمة تمارس رقابتها على سبب القرار، فتحقق في وجود صحة الوقائع "فالسبب من أركان القرار الإداري ومن حق محكمة العدل العليا مراقبته ... والتأكد من قيامه صدقاً وحقاً..."[1].

كما أن محكمة العدل العليا الأردنية رسخّت رقابة القضاء على التكييف القانوني للوقائع. حيث جاء في حكم لها: (... وحيث أن ما قام به المستدعي، والتي على أساسها تم اعتباره معزولاً حكماً، وهي الانتساب لجمعية غير مشروعة (حزب التحرير)، لا ينطبق عليه ما أجمع عليه الفقه والقضاء، فإنها لا تُعدّ من الجرائم المخلّة بالشرف والأخلاق العامة بالمعنى الوارد في المادة (117/أ/1) آنفة الذكر، وبما أن القرار المشكو منه ذهب خلاف ذلك فيكون مُخالفاً للنظام ويتعين الغاؤه)[2].

أما في المملكة العربية السعودية فإن الرقابة القضائية يمارسها ديوان المظالم الذي يُمحِّص القرار المعروض عليه أدق تمحيص، وله سلطة إلغاء القرار الإداري الصادر من الإدارة، إذا شابه عيب من عيوب الإلغاء، والمصادقة على القرار إذا تبين سلامته من العيوب، وله أيضاً تخفيض العقوبة الموقعة على الموظف، إن وجدها لا تتناسب وجسامة المخالفة، وهكذا تكون رقابة المجلس أقوى الضمانات للموظف من انحراف الإدارة [3].

وفي حكم حديث لديوان المظالم[4] جاء فيه: (إذا كانت الإدارة تستقل بتقدير مناسبة إصدار قرارها، ولها الحرية المطلقة في تقدير ملاءمة إصدار القرار الإداري بمراعاة ظروفه، ووزن الملابسات المحيطة به، إلا أنه يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وأن تضع نفسها

---

(1) عدل عليا ، قرار رقم 2000/107 في 2000/6/20، منشورات مركز عدالة.

(2) عدل عليا، قرار رقم 2012/236 تاريخ 2012/9/13، منشورات مركز عدالة.

(3) للمزيد أنظر: نظام ديوان المظالم السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي (م/78)، بتاريخ 1428/9/19-2008م.

(4) قرار ديوان المظالم، الأحكام الإدارية في الطعن رقم (1253) بتاريخ 2014/1/22.

فـي أفضل الظـروف، والأحـوال لقيامهـا بهـذا التقـدير، وأن تجريـه بـروح موضـوعية، وبعيـداً عـن البواعث الشخصية الواجب على جهة الإدارة، ألا يحرك القرار الصادر بالنقل سوى حوافز الصالح العام، وأن لا يخرج عن الغاية التي يستهدفها إلى أغراض أخرى لا تمت للمصلحة العامة بصلة، وأنه متى خرج عن ذلك، وإن تقنع بقناع المصلحة، فقد انقلب إلى جزاء تأديبي – النقل للموظفين لم يُقرر نظاماً كعقوبة، وإنما قُرر للمصلحة العامة التي تستهدف حسن إعادة توزيع عمال المرافق من مكان إلى آخر، وعلى أقسامه المختلفة، بما يضمن استمرار سيرها بانتظام وإطراد، بما يحقق تلك الغاية – صدور قرار نقل المدعي مكانياً على أثر الخلاف الذي حصل في الاجتماع مع العميد، وبالمخالفة لضوابط النقل المقررة لدى الإدارة – أثر ذلك: إلغاء قرار النقل – صدور قرار فصل المدعي بحجة عدم مباشرة العمل في الجهة المنقول إليها، على الرغم من أن الدعوى منظورة أمام القضاء بخصوص قرار النقل، وعلى الرغم من علم الإدارة بعزم الدائرة على إصدار قرارها بوقف تنفيذ قرار النقل، يجعل قرار الفصل مبنياً على سبب غير صحيح).

يتضح إذن أن على القاضي الإداري عند الأخذ بفكرة الأسباب، أن يراعي الشروط التي تضمن سلامة ومشروعية تطبيقها، وذلك باحترام قواعد معينة من قبيل الاختصاص، والشكل والغاية، ومراعاة التناسب والانسجام بين الأساس القانوني الجديد، وما يترتب عليه من آثار قانونية، والضوابط المتعلقة بالوقائع المكونة للسبب، ولا شك أن الالتزام بهذه الشروط يحقق التوافق بين مشروعية القرار الإداري من جهة، وضمان حقوق الأفراد من جهة أخرى [1].

---

[1] د. خالد الزبيدي، إحلال الأسباب في القرار الإداري. دراسة مقارنة، مؤتة للدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، الأردن، مجلد 23، العدد6، 2008، ص 228.

الفرع الثالـث: رقابة القضاء على التناسب بين الجريمة والعقوبة التأديبية

يمثل هذا النـوع مـن الرقابـة الحالـة الثالثـة التـي يباشـرها القاضـي علـى الوقـائع فـي مجـال تأديب الموظفين، ويقصد هنا بمبدأ التناسب أن تكون هنالك ملائمة ظاهره بين الخطأ الوظيفي، ونوع العقوبة المفروضة على مرتكبه، بمعنى آخر أن القاضي يتوخى من هذه الرقابة التأكد من إنسجام العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف مع الجرم أو الذنب الإداري الذي اقترفه. وفي مصر تسمى هذه الرقابة "بقضاء الغلو"، وهي عموماً تندرج ضمن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في مجال تأديب الموظفين، والأصل أن دور القاضي الإداري يقتصر – في رقابته على سبب القرار الإداري – على وجود الوقائع وصحة تكييفها القانوني، فليس له التدخل في تقدير مدى أهمية الوقائع، وتناسبها مع القرار الصادر بناء عليها؛ لأن بحث وتقدير ملائمة القرار للوقائع التي دفعت لإصداره هو من الاختصاص التقديري للإدارة.

لذلك فالقاضي بسط رقابته على مبدأ الملائمة بين العقوبة والمخالفة المقترفة من خلال الرقابة على مدى تقدير الإدارة للأفعال المكونة للمخالفة والعقوبات المقررة من أجلها، ويشترط مجلس الدولة الفرنسي ألا يكون عدم التناسب صارخاً وواضحاً في التباين بين المخالفة والعقوبة المترتبة عنها، وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بنظرية الخطأ في التقدير بتاريخ (1978/6/9) في قضية ليبون (Lebon) [1]. وتتلخص وقائع هذه القضية ، بأن مدرساً يعمل بأكاديمية تولوز (Tolouze) عوقب بالفصل من وظيفته، نظراً لقيامه بتوجيه إشارات وحركات غير لائقة إلى الفتيات اللواتي يقوم بتدريسهن، ولعدم قناعة السيد ليبون (Lebon) بعقوبة الفصل المفروضة عليه، بادر للطعن فيها أمام مجلس الدولة، وعند نظر المجلس في الدعوى، وجد أن الفعل المرتكب

---

(1) انظر: د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008، ص260. وانظر كذلك. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للادارة، دار النهضة العربية، القاهره، مصر، 1992، ص231.

يشكّل خطأ يبرر عقوبة الفصل بحق الطاعن، وأن العقوبة ليست مشوبة بأي خطأ بين في التقدير [1].

ولقد أخذ المشرع الأردني بمبدأ التناسب؛ أي ملائمة خطورة المخالفة المرتكبة، وما يناسبها من جزاء وذلك في المادة (140/أ/4)، وطبقت محكمة العدل العليا مفهوم الخطأ الظاهر في أحكامها مستخدمة مصطلح: "عدم الملائمة الظاهرة"، مقتديه بذلك بالقضاء الإداري المصري، وذلك للدلالة على عدم ملائمة الإجراء المتخذ من قبل الإدارة، ويظهر ذلك في أحكامها المتعلقة بتأديب الموظفين. ومن أحكامها في ذلك، ما قضت به: "للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير مُعقب عليها في ذلك، الّا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بأن لا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي توخاه، ولا يتأتى هذا التأقيت إذا أنطوى الجزاء على قسوة شديدة، أو الإفراط المسرف في الشفقة، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن اتمام سير المرافق، ويتعارض مع الهدف الذي رمى اليه القانون في التأديب. وعليه، فإذا كان الجزاء مشوباً بالغلو، فينحرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا" [2].

وقضت أيضاً: "إن الغلو في العقوبة يعني عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، ونوع الجزاء ومقداره، فتتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي استهدفه

---

(1) د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، مرجع سابق، ص 260.

(2) عدل عليا، قرار رقم، 1985/74، مجلة نقابة المحامين 1986/1/1، ص30، عدل عليا، قرار رقم، 1999/498 تاريخ 1999/2/24، مجلة نقابة المحامين، عدد 10، ص 1559، تاريخ 2001/1/1.

القانون من التأديب، فتكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"[1].

أما في مصر فإن القاضي الإداري المصري يتدخل في فرض رقابته للملائمة بين القرار التأديبي، والوقائع التي قام عليها، وقد سارت على النهج نفسه محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية في مصر[2].

لقد اقتدت محكمة العدل العليا في الأردن بالقضاء الإداري المصري، باشتراطها لمشروعية القرارات التأديبية الصادرة بحق الموظفين، أن لا يكون هناك غلو في توقيع العقوبة، أي أن يكون هناك تناسب ما بين الفعل المرتكب والعقوبة الموقعة على مرتكبه، فقد قضت بأنه: "وإن كان للسلطة المختصة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه حق جزاء، إلّا أن مشروعية هذه السلطة التي هي سلطة تقديرية، هو أن لا يشوب استعمال هذه السلطة غلو في إيقاع العقوبة، إذ يجب أن يكون للعدل العليا الحق في مراقبة مقدار العقوبة، وما إذا كانت هذه العقوبة تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف"[3].

وحكمها أيضاً: "إن المجالس التأديبية تستقل بتقدير العقوبة الملائمة للذنب المقترف، ولا سبيل إلى التدخل في ذلك، ما دامت العقوبة المفروضة تتناسب وجسامة الذنب المنسوب للمستدعي"[4].

---

(1) عدل عليا، قرار رقم، 1997/198، مجلة نقابة المحامين، عدد3، تاريخ 1998/1/1، ص 811.

(2) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، ص372.

(3) عدل عليا، قرار رقم 85/ 1979، مجلة نقابة المحامين، عدد 13، بتاريخ 1980/1/1، ص 608.
عدل عليا، قرار رقم 1985/21، مجلة نقابة المحامين، عدد 12،11، سنة1985، ص 1742.

(4) عدل عليا، قرار رقم 43/ 1986، مجلة نقابة المحامين، عدد3، سنة 1987، ص 1742.
عدل عليا، قرار رقم 1991/309، تاريخ 1991/3/17، مجلة نقابة المحامين، 1992/1/1 .

وبهذا يجد الباحث أن القضاء الإداري في الأردن ومصر سلك المسلك ذاته الذي أتخذه القضاء الفرنسي في بسط رقابته على ملائمة العقوبة للمخالفة المترتبة عنها.

أما في المملكة العربية السعودية، فقد ذهب ديوان المظالم إلى أبعد مما ذهب إليه القضاء الأردني والمصري إذ أنه يملك في ظل نظام هيئة التحقيق، بالإضافة إلى سلطة إلغاء القرار الإداري، تعديل القرار المطعون فيه سواء بالتخفيف، أو التشديد، وأتاح إمكانية الطعن بالقرار الصادر، إذا قدم الاعتراض على قرار فرض العقوبة ضمن المدة التي حددها النظام [1]، فإن الهيئة تفحص القرار المذكور بشكل دقيق ، فإذا وجدته صادراً من الجهة المختصة، ومستوفياً للشكليات المنصوص عليها، وله سبب مقبول، فإن الديوان يصادق على ذلك القرار، ويرد الطعن المقدم إليه. أما إذا وُجد القرار المطعون فيه سليماً في أركانه، إلا أن هناك مغالاة في العقوبة، أي عدم وجود تناسب بين العقوبة والجريمة المرتكبة من قبل الموظف، فإن له تخفيض العقوبة إلى الحد الذي يراه عادلاً، فضلاً عن أن المجلس له حق إلغاء العقوبة المفروضة، إذا وجد أن القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة يكتنفه عيب من عيوب الشكليات التي نص عليها القانون، أو أنه صدر دون الاستناد إلى سبب صحيح، أو لم يكن هدف الإدارة من إصدار القرار تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإنه يُعدّ كأن لم يكن، وما على الإدارة إلا أن تعيد الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار، كما يؤخذ بعين الاعتبار أحيانا ظروف الموظف، ومدة خدمته في الوظيفة العامة، وفي هذا الصدد أشار ديوان المظالم في أحد أحكامه[2] إلى: (مطالبة هيئة الرقابة والتحقيق معاقبة المدعى عليه بالفصل من الخدمة؛ لخروجه على مقتضى الواجب الوظيفي بضرورة مراعاة آداب اللياقة في التصرفات مع الرؤساء، وتخصيص وقت العمل لأداء الواجبات الوظيفية؛ إذ إن المدعى عليه غير

---

[1] أنظر نص م (63) من نظام هيئة التحقيق.

[2] قرار ديوان المظالم ديوان المظالم – الأحكام الإدارية في الطعن رقم: 3645 بتاريخ : 26-7-1433/ 2013.

منتظم في مواعيد الحضور والانصراف، إضافة إلى قيامه بكتابات ساخرة ضد رؤسائه مع إرسالها إلى عدة جهات، على الرغم من إنذاره من قبل مرجعه عدة مرات – إنكار المدعى عليه للاتهام، مع عدم تحديد نوعية تلك الكتابات من قِبل ممثل الادعاء – بيّن نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية علاقة الموظف برئيسه، كما نظّم مسألة الغياب عن العمل؛ إذ لجهة الإدارة اتخاذ الإجراءات النظامية عند غياب الموظف ومحاسبته، بما في ذلك إنهاء الخدمة في حال بلوغ غيابه خمسة عشر يوماً متصلة، أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة بما لا يستلزم رفع دعوى قضائية في هذا الشأن، ويجب على الموظف مراعاة آداب اللياقة مع رؤسائه وزملائه، ولما كان الثابت عدم مراعاة المدعى عليه لذلك الأمر؛ فإن المتعين مجازاته بعقوبة اللوم أخذاً بالاعتبار طول خدمة الموظف، وما أصابه من جراء التحقيق معه).

لقد تبيّن من خلال التحليل السابق أن القانون الإداري يمارس من خلال القضاء رقابته على أعمال السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي مع الموظف على المخالفات المنسوبة إليه، إذ منح الأفراد وسائل قانونية تمكنهم من الحصول على حقوقهم إزاء ما يمكن أن يصدر عن تصرفات غير مشروعة نتيجة تحقيق الإدارة. كما تبيّن في هذا الشأن أن رقابة القضاء تمتد لتشمل جوانب عديدة، أهمها الرقابة على الوجود المادي للوقائع، والرقابة على التكييف القانوني لهذه الوقائع، فضلاً عن الرقابة على التثبت من مبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة التأديبية.

الفصل الثالث

ضمانات التحقيق في التشريعين السعودي والأردني

تُعدّ الضمانات مجموعة من الآليات والوسائل التشريعية والمادية الهادفة لحماية حقوق الموظف من الانتهاك، وإلى إقامة علاقة من التوازن الصحيح بين السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق وحقوق الموظف، والتي تمنح الموظف مركزاً قانونياً حمائياً مقابل سلطة الإدارة في التقدير والتقرير. وسيتناول الباحث هذه المسألة في التشريع السعودي والأردني من خلال المباحث والمطالب الآتية:

المبحث الأول

ضمانات التحقيق لحماية حقوق الموظف العام

يجب أن تُراعى في التحقيق الضمانات الأساسية التي تقوم عليها لجان التحقيق، وذلك بأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحِيدَة، وأن تكفل فيه ضمانة حق الدفاع للموظف، أياً كانت وظيفته، وأياً كانت الجهة التي تحقق معه، إذ أن الهدف من هذه الضمانات هو تحقيق العدالة وكفالة حق الموظف في الدفاع عن نفسه، وبحيث لا تطغى السلطة التقديرية لهيئة الحقيق على حقوق الموظف.

ولم تتضمن أنظمة السلطة القضائية وشبه القضائية في المملكة العربية السعودية نصوصاً تتعلق بضمانات التحقيق، ومع ذلك فإن هذه الضمانات أصبحت من المبادئ الأساسية لشرعية الجزاء والعقاب، وهي مبادئ تقتضيها موجبات العدالة التي ترتفع في قواعد الشريعة الإسلامية إلى قواعد سلوكية في جميع الشؤون المتعلقة بالإنسان.

ويجد الباحث أن نظام الخدمة المدنية السعودي لم ينص على هذه الضمانات كذلك، إلا أن نظام تأديب الموظفين السعودي قد أورد عدد منها، وفصلتها اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق، ويمكن إجمال هذه الضمانات في النقاط الآتية:

أولاً: أن يكون التحقيق مكتوباً

يجب أن يجري التحقيق كتابةً، وذلك لأن التحقيق المكتوب يُعدّ ضمانة أساسية تتعلق بحق الإنسان في الدفاع عن نفسه، حيث أوجب نظام تأديب الموظفين أن يكون التحقيق كتابةً، ويثبت في محضر، أو محاضر مسلسلة، يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من يتولى التحقيق، ولا يجوز الشطب أو التعديل في محاضر التحقيق، كما نصت المادة الخامسة والثلاثون منه بأنه"[1]، ولا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به"[2]، ويرى الباحث أن التحقيق مع الموظف العام من قبل اللجنة المختصة بالتحقيق معه، يجب أن يكون كتابةً أياً كان قدر الأفعال المنسوبة إليه.

ولم تتضمن أنظمة السلطة القضائية ضرورة إفراغ التحقيق مع أحد الأعضاء في شكل معين، ولذا يُكتفى أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تكفل الموظف الإحاطة بالاتهام الموجه إليه، وتمكينه من إبداء دفاعه، وتقديم الأدلة، وسماع الشهود، وما إلى ذلك من وسائل تحقيق الدفاع إثباتاً ونفياً، ولا يشترط لذلك اتباع إجراءات أو أشكال معينة.

---

[1] المادة (11) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

[2] وهو ما أكدته المادة (35) من نظام تأديب الموظفين السعودي، ويقابله نص المادة (145/ب/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي حيث نصت"أن تكون أجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف واعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال".

ولصحة التحقيق في مجال التأديب، يجب أن تتبع الأصول المنطقية للوصول إلى الحقيقة، وتوافر الضمانات الأساسية للشخص محل المساءلة بتمكينه من الدفاع عن نفسه، واستجوابه وإطلاعه على أوراق التحقيق، وأن يتم التحقيق في حيدة، وليس ثمة ما يوجب إفراغ التحقيق في شكل معين، ولا بطلان على إغفال إجرائه في وضع خاص[1].

وللموظف العام أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته، وفي ذلك تنص المادة العاشرة من نظام تأديب الموظفين، حيث نصت: "يجب أن يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه، ما لم تقتضي المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيابه".

وللموظف العام المحال للتحقيق الإطلاع على كافة الأوراق المتعلقة بالتحقيق، وتقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه، وفي هذا المعنى تنص المادة السادسة عشرة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق، حيث تقول: "يجب مواجهة الموظف المحقق معه في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده، وأن يُطلب منه الرد على كل منها على حده". وبذلك يحق له أن يثبت عدم صحة الأدلة القائمة ضده، ويكون ذلك بتقديم المستندات التي تؤدي دفاعه، أو بغير ذلك من طرق الإثبات الأخرى، وإثبات العكس يقتصر على الوقائع المادية، أما إثبات القوانين فيبحثه القاضي التأديبي تلقائياً[2]، ومن الجدير ذكره أن المشرع الأردني لم ينص بشكل صريح ومباشر في نظام الخدمة المدنية الحالي على أن يكون التحقيق مكتوباً، إلا أن هذه الضمانات يمكن استقرائها في نص المادة (145)، والتي تقتضي بضرورة مراعاة أن تكون إجراءات التحقيق مثبته في محاضر، وهو ما أكدته المادة المذكور في الفقرة (ب/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي،

---

(1) زياد بن علي المسعر، الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2013، ص 86.

(2) المادة (16)، من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق السعودية.

حيث نصت: "أن تكون أجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر، وموقعة من الموظف واعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال"[1].

ورسخ المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الحالي حق الموظف المحال للتحقيق في تقديم دفاعه في القضية المعروضة، حيث جاء في الفقرة (أ) من المادة 151 منه: "على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية، أحيلت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بيناته الخطية والشخصية...، وأن يستدعي الشهود الذي يطلبهم لسماع أقوالهم، وإعطاء الطرف الآخر الحق في مناقشتها ودفعها ببينات مماثلة،..."[2]، وذلك لان الكتابة تُعدّ أقوى الأدلة على الإثبات، وأكثرها استعمالاً، فمحاضر التحقيق تُمثل دليلاً قاطعاً لإثبات صحة إجراءات التحقيق وسلامتها، فضلاً عن أن الكتابة تساعد في حفظ المعلومات الناتجة من التحقيق، إذا أن المحقق سواء كان فرداً، أم هيئة لا يستطيع الاعتماد على ذاكرته لإثبات الإجراءات التي يتم اتخاذها، لكثرتها واستغراقها زمناً يؤدي غالباً إلى تلاشي الظروف والملابسات المحيطة بارتكاب المخالفة، ويرى جانب من الفقه في التحقيق الكتابي، قاعدة من القواعد المتعلقة بالنظام العام لتعلقها بحق المتهم في تدوين كل ما يتصل بشأنه في المخالفة، حتى لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي جرى التحقيق في نطاقها، في الوقت ذاته يكون حجة للعامل أو عليه، ولهذا فإن القاعدة تتعلق بإجراء جوهري يترتب على مخالفته البطلان من دون الحاجة الى نص، اذ إنه من المقرر طبقاً للقواعد العامة في القوانين الإجرائية، أن الإجراء يكون جوهرياً اذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم، أو أحد الخصوم مما يترتب على إغفاله البطلان[3].

---

(1) المادة (145) الفقرة (ب/2) من نظام الخدمة المدنية، 2014 .

(2) الفقرة (أ) من المادة (151)، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014، مرجع سابق.

(3) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص240.

وقد أوجب المشرع المصري في المادة (79) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 أن يكون التحقيق كتابةً إذ (لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...). ذلك الأصل العام، والاستثناء منه أجاز القانون في الفقرة الثانية من المادة (79) أن يكون الاستجواب، أو التحقيق شفاهة مع الموظف المخالف بالنسبة الى عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيـــام، كما نصت المادة (81) من قانون رقم (48) لسنة (1978) بشان العاملين في القطاع العام على صيغة مشابهة، وهذا يعني أن يكون أصل التحقيق كتابةً، والاستثناء من الأصل العام أجاز المشرع أن يكون التحقيق شفاهة بشرط أن يثبت مضمون ذلك التحقيق الشفاهي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، وذلك في أحوال خاصة؛ أي عندما يكون الجزاء الموقع على الموظف لا يزيد عن ثلاثة أيام أو جزاء الإنذار[1].

كما أوجب المشرع السعودي أن يستوفي القرار الصادر الشكليات التي نص عليها النظام، وأهمها أن يكون مكتوباً ومسبباً، وذلك في نظام تأديب الموظفين، فقد نصت المادة (10/ثانياً) على أنه: (تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المُحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات، وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة...) [2].

وبهذا تكون كتابة التحقيق أمر واجب إذا تولته اللجنة التحقيقية، أما التحقيق الذي يقوم به الرئيس الإداري مباشرة من خلال الاستجواب وفقا لنص المادة (10/رابعاً) من قانون تأديب الموظفين، فلم يحدد المشرع إجراء الاستجواب شفوياً أم مكتوباً، والرأي عند الباحث أن يكون

---

[1] د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص262.

[2] انظر المادة العاشرة من نظام تأديب الموظفين السعودي لسنة 1391هـ/ 1971م.

الاستجواب كتابةً، كون الاستجواب يُعدّ بديلاً للتحقيق، ولأن الأصل هو تدوين أقوال الموظف، فلا بد إذاً من تدوين الأقوال عند الاستجواب، لا سيما عندما يترتب عليه إيقاع عقوبة، وفي الوقت ذاته يكون حجة للموظف وعليه، فضلاً عن تسهيل مهمة الإدارة في الإثبات عند ممارسة الموظف حقه في الطعن بالعقوبة المفروضة عليه نتيجة لاستجوابه.

وقد كفل القانون الأردني للموظف أن يكون التحقيق مكتوباً، حيث جاء في المادة (145/أ/ب/2) ما نصّه: "أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال" [1].

كما أن محكمة العدل العليا الأردنية تراقب الإجراءات المتعلقة بالتحقيق وتتحرى سلامته، وجاء في أخذ أحكامها ما يؤكد على طبيعة هذه الاجراءات التي يقوم بها المجلس التأديبي، ومن أنها تتم حسب الأصول، والقانون من حيث استدعاء الموظف والاستماع الى أقواله، بعد تلاوة التهمة المسندة إليه وجلب أوراق الدعوى ...الخ [2].

ثانيا: إجراء التفتيش

وهو أحد أهم إجراءات التحقيق، ونظراً لما له من خطورة على شخص الموظف، ويمس حريته وكرامته، وينتهك حرمة سكنه، لذا فقد أحاطته كافة الأنظمة المقارنة بضمانات قوية تكفل له الحدود والضوابط التي تضمن اتخاذه عند الضرورة التي تقتضيها مصلحة التحقيق فحسب، وتتأى به عن التعسف والجور. أما في المملكة العربية السعودية فقد نصت على ذلك المادة (7) من نظام تأديب الموظفين والتي تنص على (المتوقع أن تقوم الجهات الإدارية لدى إخطارها من قبل الهيئة بتسهيل مهمة الهيئة ومعاونتها فيما تتخذه من إجراءات وألا تمتنع عن تمكن المحقق من الإطلاع

---

(1) المادة 145/أ، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014.

(2) عدل عليا، قرار رقم، 2001/427، مجلة نقابة المحاميين 2001، ص 1854.

أو التفتيش إلا إذا كان لديها من الأسباب الوجيهة الجدية ما يدفعها إلى ذلك. وعندئذ يكون الفصل في الأمر من اختصاص رئيس مجلس الوزراء الذي يأمر بما يراه، كما نصت (مادة 8) من نفس المرسوم والتي تقضي أن النظام قد فرق بين تفتيش أماكن العمل أي الأماكن التي يعمل بها الموظف، وهي الأماكن المرتبطة بالجهة الإدارية التي يعمل بها وبين تفتيش الأماكن الخاصة والاشخاص فجعل للهيئة سلطة إجراء التفتيش الأول واستلزم في الحالة الثانية أن يجري التفتيش بمعرفة السلطة المختصة بإجراء مثل هذا التفتيش طبقاً للأنظمة المعمولة بها في المملكة. وغني عن الذكر أن طلب رئيس الهيئة إلى الجهة المختصة إجراء التفتيش[1].

ويرى الباحث أنه من الضرورة بمكان إصدار مثل هذه القواعد، وبشكل دقيق ومنضبط، وعدم تركها للأصول العامة، ذلك أن القواعد الموجودة في نظام تأديب الموظفين واللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق تعد غير شاملة من جانب، ومن جانب آخر أن أعضاء السلطة القضائية ينبغي إحاطتهم بضوابط وضمانات خاصة نظراً لطبيعة أعمالهم التي توجب ذلك التوجه.

ثالثاً: سؤال المتهم واستجوابه

يُلحظ أن اللجنة الخاصة، والتي قررتها أنظمة السلطة القضائية في المادة السادسة عشرة من نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام، والمادة الثانية والسبعين من نظام القضاء، والمادة التاسعة والعشرين من نظام ديوان المظالم، لها أن تسمع بداية أقوال الموظف العام في شأن اعتراضه على التنبيه الكتابي الموجه إليه، وبعد ذلك إن رأت وجه للتحقيق معه أن تعهد بذلك لأحد أعضائها، وذلك لاستجوابه، وذلك بتوجيه التهمة إليه، ومواجهته بالأدلة القائمة ضده، ومناقشته فيها تفصيلاً

---

[1] نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية المرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ - 1971م، مرجع سابق.

ليفندها إن كان منكراً لها، أو يعترف بها إذا شاء الاعتراف، وبعد ذلك تؤيد اللجنة التنبيه أو أن تُعده كأن لم يكن.

وتنص المادة التاسعة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه: "لا يجوز للمحقق استعمال وسائل الإكراه، والضغط، أو التهديد في تحقيقه، وعليه أن يقتصر في التحقيق في الأمور المباشرة المتصلة بالتهمة والكاشفة عن حقيقتها" [(1)].

رابعاً: المواجهة أو إعلام الموظف بما هو منسوب إليه

أورد الفقه الإداري هذه الضمانة بمرحلة تسمى (ضمانة المواجهة) والتي تقوم على عنصرين، وهما: الأول: اعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، والثاني: حق الاطلاع على الملف في مرحلة التحقيق.

ومواجهة الموظف العام بغيره، هو وضعه وجهاً لوجه إزاء أحد الموظفين أو شاهد، أو أكثر ليسمع بنفسه ما قد يصدر منهم من أقوال في صدد ما أدلوا به من معلومات متعلقة بالواقعة، فيتولى الإجابة عنها تأييداً أو نفياً، وقد رسخ المشرع الأردني هذه الضمانة بالشكل الصريح.

والمواجهة تشبه الاستجواب في أنها تضمن معنى المواجهة بالدليل، ولذلك تسمى بالاستجواب الحكمي، وعلى المحقق المندوب للتحقيق معه أن يثبت في محضره المواجهة التي تمت بين الموظف القائم ضده الاتهام، والشاهد أو شهود الإثبات، والنتيجة التي تسفر عنها، وفي تقرير هذا الحق جاءت المادة (145/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي حيث قضت: "مراعاة إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة، أو الشكوى التي يقم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفاعه، واعتراضاته كتابةً أو شفاهةً، ومناقشة

---

(1) المادة التاسعة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق في المملكة العربية السعودية.

الشهود،..." [1]. وجاء في نص المادة (140/أ)، بند (1) توفير الضمانات الآتية للموظف قبل إيقاع أية عقوبة عليه، إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه. وفي حالة إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي فيعتبر الاستجواب أحد إجراءات التحقيق، ومُستلزم هام من مستلزماته، لأنه لا يتصور قيام الجهة الإدارية المختصة بالتحقيق مع الموظف دون استدعائه واستجوابه عن طبيعة التهمة أو التهم المنسوبة إليه[2].

وفضلاً عن ذلك فإن لمحكمة العدل العليا أن تراقب الإجراءات المتمثلة بضرورة إعلام الشخص (الموظف) المُحال إلى المجلس التأديبي بالتهمة الموجهة له، بغرض تمكينه من الدفاع عن نفسه، وقد قضت في هذا الخصوص بقولها: "ولما كانت الإجراءات التي قام بها المجلس التأديبي، ومن بعده مجلس النقابة قمت وفق الأصول والقانون، حيث استدعي المستدعي واستمع إلى أقواله بعد تلاوة التهمة المسندة له، فتكون الإجراءات التي تمت وفق الأصول، وأن النتيجة التي توصل اليها المجلس التأديبي، وبمجلس النقابة مستخلصة استخلاصاً سائغاً ومقبولاً من أصول ثابتة في أوراق التحقيق"[3].

وتتمثل الحكمة في مبدأ المواجهة بإحاطة الموظف، علماً بما هو منسوب إليه ليدلي بأوجه دفاعه بشأنها، إذ بدون المواجهة لن تتحقق الغاية من التحقيق والتأديب، حيث سيتم تأديب الموظف عن فعل لم يحط به علماً، ولم يواجه بارتكابه، وهذا ما يتنافى مع أبسط مبادئ العدالة والانصاف[4].

---

[1] انظر: نص المادة (145/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لعام 2014.

[2] بسام أبو رميلة، ضمانات التحقيق التأديبي، مرجع سابق، ص15.

[3] د. سليمان بطارسة، عيب الاجراءات الإدارية الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية النظرية، وتطبيقاتها المقارنة، مرجع سابق، ص 781.

[4] عبدالله راشد الشامسي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة تطبيقية تحليلية على دولة الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 2007، ص52.

خامساً: أن يكون المحقق محايداً ومختصاً

يُستخدم التحقيق الإداري كأساس لقرار السلطة المختصة بالتأديب، لذلك كان لازماً أن يقوم بإجراء التحقيق – وهو أمر له خطورته– أحد أعضاء السلطة القضائية الذي تتوافر فيه عناصر الحيدة، بأن يبتعد عن مظاهر التحيز، فالغاية الأساسية من وراء كل ما يقرر من إجراءات في هذا الشأن هو تحقيق الحيدة عند ممارسة ولاية التأديب، وهذه الحيدة تقوم على أصل عام، هو أنه لا يجوز لشخص واحد أن يكون حكماً وطرفاً في المنازعة في آن واحد، فالأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يُبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى، والحكم فيها، وذلك ضماناً لحيدة من يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه، وبين سلطة الاتهام، حتى يطمئن إلى عدالة قاضية، وتجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة، فالتجرد والحيدة أصبح أصلاً في كل من يتولى سلطة التحقيق [1].

والواقع أن مبدأ الحيدة لا يبدو متحققاً في نصوص المادتين، الخامسة عشرة من نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام، والثالثة والسبعين من نظام القضاء، حيث تنص بتوافق تام: "... ولا يمنع من الجلوس في مجلس التأديب سبق الاشتراك في طلب إحالة المتهم إلى التقاعد، أو طلب رفع الدعوى التأديبية ضده".

في حين لم يشمل نظام ديوان المظالم على هذا النص، وهذا النص يتعارض مع أصول وضمانات التقاضي، والتأديب، ويهدر مبدأ الحيدة المفترض [2]. ويتشدد القضاء الإداري في ضرورة تطلب تحقيق الحيدة في المحقق بحيث وصف القضاء أن المحقق غير المحايد يُعدّ غير صالح لإجراءات التحقيق، وبالتالي تكون إجراءاته باطلة، باعتبار أن الحيدة من المبادئ التي

---

[1] زياد المسعر، الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 86.

[2] وفي هذا السياق تنص المادة التاسعة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه: "لضمان الحيدة في التحقيق لا يجوز أن يتولى التحقيق من يتصل بأحد الخصوم بصلة قرابة أو نسب حتى الدرجة الرابعة".

تتطلبها العدالة حتى دون النص عليها[1]. ولا يتطلب التحقيق التأديبي – كأصل عام– أن يقوم المحقق بترتيب إجراءات التحقيق مع الموظف العام، بل يرتبها بما يراه أكثر ملاءمة لطبيعة الجريمة وظروفها الخاصة، فله أن يبدأ بسماع الشهود، أو يبدأ بالمعاينة، أو غير ذلك، وهكذا دون أن يقيده أن يبدأ بسماع الشهود، أو يبدأ بالمعاينة، أو غير ذلك، وهكذا دون أن يقيده أي قيد غير ما يمليه حسن التصرف، ومراعاة ظروف، وطبيعة أعمال السلطة القضائية، وذلك بالحرص على السرية التامة؛ لأن أي تسرب قد يُسئ لكيان العدالة وهو أحد أعضائها.

وقد نصّ نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه الضمانة صراحةً، دون ذكر مفهوم الحياد، حيث اشترط على مراعاة ذلك عند إجراء التحقيق وجاء في المادة (140/أ– فقرة 2): "تجرد رؤساء وأعضاء لجان التحقيق، أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية، أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق، أو ايقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق، أو الاتهام، أو الشهادة الاشتراك في ذلك"[2].

يُستنتج أن الجهات المشرعة للقوانين والتشريعات والأنظمة الخاصة بتأديب الموظف العام، وإجراءات التحقيق معه، قد وضعت مجموعة من الضمانات التي من شأنها أن تحقق العدالة بالنسبة للموظف قبل توقيع العقوبات التأديبية بحقه.

---

(1) حكم المحكمة الأدارية في مصر، جلسة الأول من يونيو 1991 في الطعن رقم 3429 لسنة 36 قضائية، مشار له لدى: عبدالله الشامسي، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 46.

(2) المادة 140/أ/بند2، نظام الخدمة المدنية الاردني، 2014.

المبحث الثاني

ضمانات الموظف في الدعوى التأديبية

تُعدّ المخالفات التأديبية، وما يعقبها من إجراءات، حتى توقيع العقوبة من المسائل العارضة في حياة الموظف – أو هكذا يجب أن تكون – بل وبالنسبة الى الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف كذلك[1]، وتأكيداً على أهمية إجراء التحقيق فقد اشترط نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي لتوقيع بعض العقوبات التأديبية على الموظف أن يكون قد تم إجراء التحقيق معه، ومواجهته بالإتهام المنسوب إليه تشكيل هيئة تحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل النظر فيها وإصدار قرار بشأنها، وتحقيقاً للتوازن بين مصلحة الموظف العام، ومصلحة العمل في الجهاز الإداري، يحرص المشرّع على تقرير مجموعة من الضمانات لكل من الموظف المنسوب إليه أرتاب مخالفة تأديبية، ولجهة الإدارة كذلك؛ لأن نظام الوظيفة العامة في كل دول العالم يقوم على أساس إقامة التوازن بين ما للمحقق في الجرائم التأديبية من سلطات، وما للموظف المخالف من حقوق، ومن المعلوم إن التحقيق في مفهومه العام يعني التحري والتدقيق في البحث عن شيء ما في سبيل التأكد من وجوده، أو السعي للكشف عن غموض واقعة معينة ، لذلك يجب استخدام وسائل وأساليب محددة كفلها القانون لإجراء عملية التحقيق، ورغم أن التحقيق هو إجراء تمهيدي فيجب عدم إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جديا يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للمخالفة المنسوبة إليه ، وذلك حفاظاً على سمعته ومكانته[2].

والتحقيق الذي تتولاه الجهة الرئاسية بأجهزتها المختلفة هو عملية استقصاء تهدف إلى كشف الحقيقة في ظل قاعدة أساسية تستقى منها الجزئيات والتفاصيل حتى يكون للتحقيق التأديبي

---

(1) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص358.

(2) أ. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص524.

كل مقومات التحقيق القانوني السليم الذي يوفر الكفالة والضمانة للإدارة، وللموظف المخالف تأديبياً على حد سواء [1].

ومن الضمانات التي يجب توافرها في كل مسألة تأديبية، وإن لم يتم النص عليها وجوب تسبيب القرار أو الحكم التأديبي، والقاعدة الأساسية في التقاضي عموماً أن يصدر الحكم مسبباً، وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب، فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك؛ لأنه قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً لذا يجب أن يكون مسبباً[2]، وقد أكد المشرع الأردني على ضرورة تسبيب القرار التأديبي، حتى لو لم يشترط القانون ذلك، لأهمية احتواء القرار التأديبي في صلبه على أسبابه، وعلى هذا ينص نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي أن يكون القرار التأديبي الصادر من المجلس التأديبي مسبباً[3].

ويُقصد بضمانات المساءلة التأديبية بوجه عام: "الوسائل المقررة لإظهار الحقيقة، وتحقيق العدالة في حالة إتهام الموظف العام بارتكاب مخالفة تعرضه للعقوبة من جانب الجهة المختصة،

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، في مصر 11 فبراير 1961 س 6 ق، ص806 حيث تقرر المحكمة إنه (يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من أعمال، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، ويتعين إتباع تلك الإجراءات إذا تطلب القانون إجراء تحقيق فحسب، وإنما يجب الالتزام بها حتى إذا لجأت الإدارة مختارة الى إجراء تحقيق وهو أمر تقتضيه العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص عليه...). نقلاً عن محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، مرجع سابق، ص327.

(2) انظـر: د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص248.

د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص288.

(3) المادة (144–الفقرة أ) من نظام الخدمة المدنية الأردنية الحالي رقم (3).

وأي مساس بهذه الضمانات يؤدي إلى بطلان القرار الصادر بشأن العقوبة التأديبية" [1]، فالمتهم بحاجة إلى هذه الضمانات؛ لأن المحاكمة التأديبية تُعدّ المرحلة الأخيرة التي قد يتعرض المتهم بعدها لعقوبة تصل إلى حد الفصل من الخدمة، وفي هذه المرحلة تملك السلطة المختصة رحابة واسعة من سلطة تقدير وتقرير العقوبة.

وسيعرض الباحث إجراءات المحاكمة بالنسبة للموظف العام في المملكة العربية السعودية، من حيث السلطة المختصة بالمحاكمة، وإجراءات المحاكمة، ورفع الدعوى، وإصدار الأحكام وأحوال انقضاء الدعوى التأديبية، ثم سيبين الضمانات التي نصت عليها الأنظمة القضائية للمتهمين منهم عند محاكمتهم تأديبياً، من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: الأساس القانوني للدعوى التأديبية.

المطلب الثاني: الضمانات القانونية في مرحلة المحاكمة.

المطلب الثالث: الطعن القضائي على القرار التأديبي.

المطلب الأول

الأساس القانوني للدعوى التأديبية

ينشأ عن كل جريمة حق للمجتمع في مجازاة الجاني، والوسيلة الطبيعية للمطالبة بهذا الحق هو رفع الدعوى الجنائية، وعلى أساس هذا السند القانوني نشأ الحق في رفع الدعوى التأديبية على الموظف المخطئ، ويُبنى على ذلك أن كل جريمة تأديبية إنما ينشأ عنها حق للجهة الإدارية في مجازاة الجاني بمطالبة جهة التأديب بمحاكمته عن الأفعال التي وقعت منه بقصد مجازاته تأديبياً، وذلك بالحكم عليه بإحدى العقوبات المنصوص عليها قانونا [2].

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 582.

[2] د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 241، وما بعدها.

وسيوضح الباحث الأساس القانوني للدعوى التأديبية على النحو الآتي:

أولاً: مدى اعتبار الدعوى التأديبية دعوى عمومية

تُقدم الدعوى الجنائية بسبب حدث هز كيان أمن الجماعة، فنشأ عن ذلك حق للدولة، بتتبع الجاني والقصاص منه، فترفع الدعوى باسمها، وهو ما اُصطلح على تسميته بالدعوى العمومية، نسبةً إلى المجتمع الذي وقع الإيذاء على أحد أفراده، فأصابه في أمنه وكيانه.

واستناداً إلى الفكرة التي تقوم عليها الدعوى العمومية في المجال الجنائي ذهب رأي إلى القول بأنه يمكن وصف الدعوى التأديبية بالعمومية، فهذه الدعوى هي وسيلة المطالبة بحق المجتمع الوظيفي عما أصابه من ضرر من الجريمة التأديبية التي يقترفها الموظف في حق الدولة من خروج عن مقتضيات الوظيفة، بما يعني أن أثر الجريمة التأديبية إنما يقع مباشرة على المجتمع الذي قام الموظف المتهم بإدارة شؤونه، وأوكل إليه أمر التصرف فيها بشروط وقيود تستهدف مصلحته العامة، فوقع تصرفه اعتداءً على هذه المصلحة على صورة ما قد تتعلق بكيانه وأمنه، أو ماله وسمعته وشرفه[1].

وذهب رأي آخر إلى أكثر من ذلك، فاعتبر العمومية في الدعوى التأديبية مستمدة من الواقع، لا من الافتراض، كما هو الحال في الدعوى الجنائية [2].

والواقع أن الجريمة التأديبية التي تقع من الموظف، أياً كانت وظيفته، إنما ينصب أثرها مباشرة على المجتمع الذي يشرع للأخذ بحقه عن طريق الدعوى التأديبية التي يرفعها على

(1) د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 374، وما بعدها.

(2) د. محمد أحمد رشوان ود. إبراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مطبعة الرسالة، القاهرة، 1969، ص 540.

الموظف المخطئ، بما يؤدي الأمر إلى اعتبار الدعوى التأديبية دعوى عمومية ترفع باسم المجتمع، وهذا هو الرأي الراجح فقهاً، وما أؤيده [1].

ثانياً: طبيعة قواعد الإجراءات في الدعوى التأديبية

باستقراء نظم التأديب، وجد الباحث أنها غَلبَّتَ منطق الضمان والرعاية للموظف في مجال الإجراءات التأديبية، فأحاطته بقدر كبير من الضمانات، ومع ذلك فإن هناك نقص واضح في النصوص المنظمة لإجراءات التأديب، فالمبادئ التي تحكم تأديب العاملين تتردد بين اعتبارين، كلاهما جدير بالرعاية، وهما: منطق الضمان للموظف، وحقوقه، ومقتضى فاعليه العمل الإداري، المرتبطة أيضاً بالسلطة التقديرية للإدارة، وصدى هذين الاعتبارين يتضح بجلاء في جميع الأحكام التي تقوم عليها نظرية التأديب، إلا أن الباحث يرى أن الغلبة لمنطق الضمان في مجال الإجراءات واضحة تماماً، كما أن واتجاهات الفقه والقضاء الإداري في المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية، وفي مصر متفقة على ذلك [2].

أما النقص في النصوص المنظمة لإجراءات التأديب، فهذا الموضوع يثير أسئلة تتعلق بالمصادر المكملة التي يستقي منها القضاء الإداري المبادئ التي يتطلبها فيما يُطرح من منازعات، فالإدارة والقضاء التأديبي ملزمين بأعمال النصوص التي تنظم إجراءات التأديب، سواء تعلقت بالاتهام، أو المحاكمة، والقضاء التأديبي مُلزم بأن يفصل فيما يُعرض عليه من منازعات وفقاً للقواعد الأصولية المعروفة، سواء وجد نص أم لم يوجد.

وبمطالعة أحكام القضاء الإداري المقارن – في هذا المجال – يلاحظ الباحث أنها تسلك أحد سبيلين في خصوص تكملة ما قد يوجد في النصوص من نقص، وهما:

---

(1) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 540 وما بعدها.

(2) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 541 وما بعدها.

1- الرجوع إلى المبادئ العامة في إجراءات التقاضي بصفة عامة، فالقضاء الإداري يستهدي بالمبادئ العامة التي تقوم عليها الإجراءات القضائية بصفة عامة، باعتبارها أساساً للعدالة المنظمة، لا تستقيم بغيرها.

2- استعارة الأحكام التي ترد في نصوص قانون المرافعات المدنية، والإجراءات الجنائية، فقد يلجأ القضاء الإداري إلى الاستعانة بما تتضمنه أحكام كل من القانونين، المرافعات والإجراءات الجنائية، في كل حالة يرى أن القاعدة القانونية الواردة به تنسجم مع طبيعة النظام التأديبي وأهدافه.

وفي هذا النطاق ثار جدل فقهي تقليدي حول القانون الذي يُرجع إليه لسد النقص في الإجراءات، أهو قانون الاجراءات المدنية، أم قانون الإجراءات الجنائية.

وقد ذهب رأي من الفقه إلى أن قانون الإجراءات الجنائية هو القانون الذي يتعين الإلتجاء إليه في حالة عدم وجود نص بالنظر إلى التشابه الكبير بين الدعوى الجنائية والدعوى التأديبية [1].

بينما يذهب رأي آخر إلى موقف وسط، حيث يقول إن الرجوع إلى قانون الإجراءات الجنائية بصورة تلقائية في كل ما لم يرد بشأنه نص ينطوي على تعميم خاطئ، والأصح هو الرجوع إلى كل من القانونين في كل حالة يرى القاضي التأديبي أن الحكم الوارد بها ينسجم مع طبيعة النظام التأديبي، وله إلا يتقيد بأي منهما إذا وجد الحكم المقرر لا يستقيم مع النظام التأديبي [2]، وهذا هو الرأي الواقعي والموضوعي الذي أؤيده، لكونه يراعي المصلحة، ويلزم الإدارة والقضاء التأديبي بأعمال النصوص التي تنظم قواعد الإجراءات التأديبية.

---

(1) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة. مرجع سابق، ص 210، وما بعدها.
د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف، مرجع سابق، ص 224، وما بعدها.

(2) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 544، وما بعدها.

ثالثاً: إجراءات محاكمة الموظف العام

بعد أن ينتهي التحقيق مع الموظف العام، ويسفر التحقيق عن إدانة أحدهم بارتكاب المخالفة، يُحال إلى الجهة المختصة بمحاكمته عن هذه المخالفة وإيقاع العقوبة التأديبية عليه إذا ثبتت المخالفة عليه، وفيما يلي سيوضح الباحث في عدة نقاط جوهرية، السلطة المختصة بالتأديب، ومن له حق رفع الدعوى التأديبية، وإجراءات المحاكمة، وانقضاء الدعوى التأديبية.

1- السلطة المختصة بالتأديب:

إن إسناد الاختصاص بتأديب الموظف العام إلى مجالس تأديبية مختصة تشكّل من الجهة القضائية، إنما يمثل أهم الضمانات التي كفلتها الأنظمة القضائية المقارنة، ومنها أنظمة السلطة القضائية في المملكة العربية السعودية (القضاء، وديوان المظالم).

وقد أسند النظام في الأردن الاختصاص بالتأديب للموظف العام، وإيقاع العقوبة عليه إلى جهات عدّة، تترتب حسب فئات الموظفين، وطبيعة المخالفة والعقوبة، وجاء في المادة (142/أ) من نظام الخدمة المدنية: "توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأول والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات الآتية:

1. بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.
2. بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من الراتب الأساسي.
3. بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدّة ثلاث سنوات.

4. بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدّة خمس سنوات"[1].

2- الاتهام والإحالة إلى مجلس التأديب:

ويعني الاتهام المؤدي إلى المحاكمة التأديبية إسناد الخطأ التأديبي بعد وقوعه والكشف عنه، والتثبت من إسناده إلى أحد الموظفين العموميين لمحاكمته عما أسند إليه. والاتهام بهذا المعنى، وما يتبعه من إحالة إلى مجلس التأديب، هو بداية تحريك الدعوى التأديبية. والإحالة هي إجراء قانوني يتم بقرار من السلطة المختصة بإصداره، والسلطة المخول لها قانوناً بإصدار قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بشأن أعضاء السلطة القضائية، والوزير المختص، أو رئيس ديوان المظالم [2].

ويُعد القرار بالإحالة تصرف تتوافر فيه كل عناصر القرار الإداري، ومقوماته، ومن شأنه إحداث أثر قانوني، وهو وضع الموظف العام في مركز قانوني ينسحب عليه ما يرتبه القانون على هذه الإحالة من آثار، وبما أنه يترتب على الإحالة إلى المحاكمة التأديبية آثار خطيرة، وتؤثر على مركز أعضاء السلطة القضائية الوظيفية، لذلك فإنه من الأهمية تحديد التاريخ الذي يُعد فيه عضو السلطة القضائية مُحالاً إلى المحاكمة التأديبية.

ويُلحظ أن الأنظمة القضائية محل المقارنة لم تنص على ذلك، وكان من المفترض أن تنص عليه، وذلك باعتبار تاريخ صدور قرار الإحالة هو تاريخ الإحالة إلى المحاكمة التأديبية.

---

(1) المادة (42/أ) البنود (1-4)، نظام الخدمة المدنيةالأردني ، 2014 .

(2) انظر المواد (السابعة عشرة، والرابعة والسبعين، والحادية والثلاثين) من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم.

وكما أن تلك الأنظمة لم ترتب أي آثار على إحالة أعضاء السلطة القضائية إلى المحاكمة التأديبية، سوى الجواز بوقف المتهم عن مباشرة أعمال وظيفته، عند تقرير السير في إجراءات المحاكمة، والذي يقرر ذلك مجلس التأديب، وله إعادة النظر في أمر الوقف في أي وقت [(1)].

وقد نظّم المشّرع الأردني مسألة إحالة الموظف إلى مجلس التأديب، ونصّ نظام الخدمة المدنية (214)، في المادة 146/أ، على: " يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة"[(2)] .

ويأتي نطاق اختصاصه "النظر في المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف وفقاً للصلاحية المخولة له بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة، وله إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (141) من هذا النظام، وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف"[(3)].

والقرار بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية، هو إجراء من إجراءات الدعوى التأديبية، ولا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي، والذي يختص القضاء الإداري بالفصل في طلب إلغائه مستقلاً عن الدعوى التأديبية، فقرار الإحالة، وإن كان يترتب عليه التأثير في المركز القانوني للموظف من ناحية اعتباره محالاً للمحاكمة التأديبية، إلا أن هذه الحالة ليست هدفاً نهائياً مقصوداً لذاته، وإنما هو مجرد تمهيد للنظر في أمر الموظف، وذلك للتحقق مما إذا كان هناك ما يستوجب مؤاخذته

---

(1) المواد (الحادية والعشرون، والثامنة والسبعون، والخامسة والثلاثون) من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم السعودي.

(2) المادة 146/أ، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014 .

(3) المادة 141/أ، من نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014 .

تأديبياً من عدمه، ولذلك فإن قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية لا ينطوي على تعديل نهائي في المركز القانوني للموظف، ولا يُعدّ بالتالي قراراً إدارياً نهائياً مما يجوز الطعن فيه على استقلال [1].

لذا فهو لا يعدو إلا قراراً بالتصرف فيما يسفر عنه التحقيق، وذلك بتقديم الموظف إلى المجلس التأديبي أو المحكمة التأديبية، وذلك لمحاكمته عما هو منسوب إليه من مخالفات [2].

وهذا ما أكدت عليه المادة (148/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني بالقول: "إذا تبيّن أن المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف، ومحاضر التحقيق الذي أجري معه، والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدّعي العام المختص، أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى، أو الدعوى الجزائية التي قُدمت ضده"[3].

3- إجراءات رفع الدعوى التأديبية:

إن رفع الدعوى التأديبية هو إقامتها، ويكون بتقديم التحقيقات الخاصة بالمخالفة التأديبية إلى مجلس التأديب، للنظر فيها، وتوقيع العقوبة التأديبية التي يراها، كما تُرفع الدعوى التأديبية على الموظف العام في المملكة العربية السعودية، بمذكره تُقدم إلى مجلس التأديب، ويجب أن تشتمل هذه المذكرة على التهمة الموجهة إلى الموظف العام، والأفعال المنسوبة إليه من حيث طبيعتها، وزمانها، ومكانها، وظروفها، وكيفية ارتكابها، ونتائجها، وخلاف ذلك من البيانات الضرورية لتعيين شخصه بدقة تعييناً نافياً للجهالة.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم (996،25ق) في 2008/5/12، مجموعة سنة 29، ص 1110.

(2) د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 187.

(3) المادة 148/أ، من نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014.

وفـي ذلـك تنص المـواد (الثامنـة عشرة، والخامسة السبعون، والثانيـة والثلاثـون) مـن أنظمـة هيئـة التحقيـق والإدعـاء العـام، والقضـاء وديـوان المظـالم، علـى أن: "تُرفـع الـدعوى التأديبيـة بمـذكرة تشتمل علـى التهمـة الموجهـة، والأدلـة المؤيـدة لهـا، وتُقدم إلـى مجلس التأديب، ليصدر قراره بـدعوة المتهم بالحضور أمام المجلس".

ويُلحظ علـى هذا النص أن الأنظمـة القضائية لـم تحـدد مـن لـه الصفة فـي تقديم المـذكرة لمجلس التأديب والإدعاء أمامه ضد الموظف العام المتهم.

ويرى الباحث أن يتم إسناد تقديم الإدعاء وتوجيه الاتهام، وتحريك الدعوى التأديبيـة ضـد الموظف العام أمام مجلس التأديب إلى إدارات مختصة بالتحقيق، إذا ثبت من خلال التحقيق الذي أجرى معه أنـه قد أخل بواجباته الوظيفية، مما يستوجب محاكمته، وتوقيع الجزاء التأديبي عليه، وبذلك يمكن الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، فالإدارة العامة للتفتيش تتولى التحقيق، وتوجيه الاتهـام، وتحريـك الـدعوى التأديبيـة، أمـا نظـر الـدعوى، والفصـل فيهـا، فينعقـد لمجلـس التأديـب المختص وحده، ويعني ذلك أنه لا يجوز لمن يشارك في الإدعاء أن يجلس في مجلس التأديب.

وبعـد أن تُرفـع الـدعوى التأديبيـة ضـد المـتهم مـن أعـضاء لجنـة التحقيـق، يجـوز لمجلـس التأديب أن يجري بنفسه ما يراه لازماً من التحقيقات، ولا يكتفي بالحقيق الإبتدائي السابق للمزيد من التأكيد إذا رأى ضرورة لذلك، ولـه أن يكلف أحد أعضائه بالقيام بذلك [1]. فإذا رأى مجلس التأديب المختص وجهاً للسير في إجراءات المحاكمة عن جميع التهم، أو بعضها، كلف الموظف المتهم بالحضور في ميعاد لاحق، ويجب أن يشتمل التكليف بالحضور على بيان كاف لموضوع الدعوى

---

[1] المواد (العشرون، والسادسة والسبعون، والثالثة والثلاثون)، من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم.

وأدلة الاتهام [1]. وقد كفل المشرّع الأردني صراحةً هذه الضمانة حيث أكد على وجوب تشكيل لجنة تحقيق قبل إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي، وعلى هذا فقد نص قانون الخدمة المدنية الأردني لعام (2014) صراحةً على هذه الضمانه، حيث جاء في المادة (145/أ/ 1): "لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (1) في المخالفة التي أرتكبها هذا الموظف"[2].

وإذا أخذ بالمفهوم المخالف لنصوص المواد السالفة، يستطيع الباحث أن يقول: أنه إذا رأى مجلس التأديب المختص عدم السير في إجراءات المحاكمة لكل، أو بعض التُهم التي وجهت إلى الموظف إصدار قراراً بالأوجه للسير فيها، ويكون قراره هذا منصّباً على الدعوى في خصوص التهمة، أو التهم التي تعرض لها العضو، وبالتالي لا يكلف المتهم بالحضور، وتنتهي الإجراءات عند ذلك الحد.

ومما يُلحظ هنا أن نصوص المواد الواردة في أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم، لم تحدد مدة معينة لحضور الموظف أمام المجلس لمحاكمته؛ ليبدي دفاعه ودفوعه عن التهمة المنسوبة إليه، بل أكتفت بالتكليف بالحضور في "ميعاد لائق"، أو "ميعاد لاحق"، أو " في وقت كافٍ" [3].

ويرى الباحث أن تحديد فترة معينة يكون أدق في مسألة الإجراءات، كأن يكون حضوره أمام المجلس خلال شهر من تاريخ علمه الصحيح بالتكليف، فإذا لم يحضر خلال هذا الميعاد

---

(1) المواد (العشرون، والسابعة والسبعون، والرابعة والثلاثون)، من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم.

(2) المادة (45/أ)، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014.

(3) المواد (السابعة والسبعون، والرابعة والثلاثون)، من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم.

بالرغم من صحة الإعلان، جاز للمجلس المختص نظر الدعوى التأديبية والفصل فيها في غيبته، ويُعد هذا الموعد مناسباً، حيث يستطيع المتهم تحضير دفاعه وإعداد إجابته، وإحضار مستنداته.

وقد أجازت الأنظمة السعودية لمجالس التأديب وقف الموظف العام عن عمله، وكف يده عنه، ويُلاحَظ أن المنظم قد جعل تقدير الأحوال التي يجوز فيها إيقاف الموظف إحتياطياً عن عمله لمجالس التأديب، وبذلك لا يترتب على تقرير السير في إجراءات المحاكمة التأديبية وقفهم، وإنما يجوز لمجلس التأديب إذا رأى وجهاً لذلك أن يأمر بالوقف عن العمل، كما يجوز له أن يعيد النظر في أمر الوقف في كل وقت ظهرت فيه دلائل تؤكد البراءة. وفي ذلك فإن نصوص المواد (الحادية والعشرين، والثامنة والسبعين، والخامسة والثلاثين) من أنظمة هيئة التحقيق، والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم، على التوالي، وبمعنى واحد تنص على: "يجوز لمجلس التأديب عند تقرير السير في إجراءات المحاكمة أن تأمر بوقف المتهم عن مباشرة أعمال وظيفته، وللمجلس في كل وقت أن يعيد النظر في أمر الوقف"[1].

والوقف بصفة عامة: هو إجراء من شأنه كف يد الموظف عن مباشرة أعمال وظيفته لمدة معينة، أما في القضاء الإداري: هو إسقاط ولاية الموظف عن أعمال وظيفته إسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى فيها سلطة، أو يباشر فيها عملاً [2]. ويُعد سحب اليد، أو الوقف الإحتياطي عن العمل، أو كف اليد كما يسمى في بعض القوانين، أحد وسائل الإدارة الإحترازية التي تهدف الى تنحي الموظف عند تعرضه لإجراءات تأديبية، أو جنائية عن ممارسة أعمال وظيفته بصفة مؤقتة، وذلك

---

[1] المواد (21، 78، 35)، من نظام هيئة تحقيق ، والادعاء العام، وديوان المظالم على التوالي.

[2] د. محمد أحمد رشوان ود. إبراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 57، وما بعدها.

لضمان سلامة إجراءات التحقيق، لا سيما عندما تجد الإدارة أن بقاء الموظف يؤثر على التحقيق وحياديتـه[1].

ومما تقدم، يجد الباحث أن إجراء سحب اليد الهدف منه غل يد الموظف المخالف من ممارسـة مهامـه الوظيفيـة حفاظـاً، وحمايـة للتحقيـق، ومـا أردنـا الإشـارة إليـه هنـا هـو الوقـف الاحتياطي لصالح التحقيق، والذي ما هو إلا إجراء احتياطي وقائي، القصد منه إبعاد الموظف المُحال إلى التحقيق عن عمله بشكل مؤقت حماية لضمان سلامة إجراءات التحقيق الذي يجري مع الموظف المخالف، وإبعاده عن المحاولة لتضليل التحقيق، أو إخفاء الأدلة والبيانات التي بذمته. كما يُعدّ حماية للوظيفة، وحرصاً على كرامتها، وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها[2].

وقد أوجبت الأنظمة القضائية في المملكة العربية السعودية أن تكون جلسات المحاكمة التاديبية سرية– وهو على خلاف القاعدة العامة– وفيها يجب أن يسمع دفاع الموظف عن التهمة المنسوبة، والموجهة إليه، سواء قدمه بنفسه، أو أناب بتقديمه أحد زملائه، فله أو لمن ينوب عنه أن يقدم دفاعه كتابة بمذكرة يفصل فيها دفاعه، كما أن له أن يكتفي بالرد مشافهةً، وإثبات ذلك في محضر الجلسة، ولا يجوز أن يصدر الحكم إلا بعد سماع دفاعه، على أنه إذا لم يحضر الموظف العام للدفاع عن نفسه، ولم ينب أحداً عنه، جاز لمجلس التأديب الحكم عليه في غيبته، وبعد التحقق من صحة دعوته؛ لأنه هو الذي فوت عن نفسه فرصة الدفاع فيتحمل مغبة تصرفه، فما

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص175.

[2] أن الوقف عن العمل (سحب اليد) في التشريع الوضعي على ثلاثة أنواع،الوقف كعقوبة تأديبية والوقف بقوة القانون نتيجة حبس الموظف احتياطياً أو تنفيذ عقوبة جنائية بحقه والوقف الاحتياطي لصالح التحقيق.
أنظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص45.

دام قد أعلن إعلاناً قانونياً صحيحاً، فيجوز الحكم في غيبته؛ لأن الإجراءات الإدارية إجراءات إيجابية وتختلف عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن عليها الخصوم **[1]**.

رابعاً: صدور الحكم في دعوى التأديب

بعد اختتام المرافعة وانتهاء الموظف المتهم من الإدلاء بدفاعه وتقديم ما لديه من مستندات في دعواه، يصدر المجلس التأديبي حكمه في الدعوى التأديبية، سواء بالإدانة، أو البراءة، وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه [2].

ويجب أن يشتمل الحكم الصادر في الدعوى التأديبية على الأسباب التي بُنى عليها، وأن تُتلى أسبابه عند النطق به في جلسة سرية، وتكون أحكام مجلس التأديب نهائية غير قابلة للطعن[3].

والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام فقد حصرتها الأنظمة القضائية السعودية اللوم، والإحالة على التقاعد، وقد تشمل خفض الرتبة، خفض الراتب والفصل من العمل[4].

ويُلحَظ أن الأنظمة القضائية قد خرجت عن الأصل العام، فقد جعل المنظّم جلسات المحاكمة التأديبية، وكذلك جلسة النطق بالحكم سرية، ويرجع السبب إلى ما للموظف من مكانة

---

(1) المواد (الثالثة والعشرون، والثمانون، والسابعة والثلاثون)، من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم على التوالي.

(2) د. زكي النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة القطاع العام، دار المعرفة، جدة، السعودية، 2010، ص 222.

(3) المواد (الرابعة فقرة "ب"، والتاسعة، والخامسة)، من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم.

(4) المواد (الرابعة والعشرون، والحادية والثمانون، والثامنة والثلاثون)، من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم.

عالية، إذ أن العلانية في هذا الخصوص من شأنها أن تخدش نزاهة تلك الهيئات، وتمس اعتبارها أمام أفراد المجتمع، لهذا وجب إحاطة إجراءات المحاكمة والنطق بالحكم بالسرية [1].

خامساً: انقضاء الدعوى التأديبية وآثاره

يُقصد بانقضاء الدعوى التأديبية انتهاؤها بصدور حكم، أو قرار نهائي في موضوعها؛ لأن الدعوى بذلك تكون قد استنفدت غرضها، أو وظيفتها [2]، ومع ذلك فإن هناك من الأسباب العارضة ما يؤدي إلى سقوط الدعوى التأديبية قبل أن تُرفع، أو أثناء نظرها؛ كالتقادم، الوفاة، والعفو الشامل. ويترتب على انقضاء الدعوى التأديبية، أو سقوطها بالمعنى المتقدم عدم جواز تحريكها بعد ذلك مهما كانت الأسباب.

ويلاحظ الباحث أنه بالرغم من أن القواعد العامة تقضي بعدم جواز قبول الاستقالة أثناء التحقيق أو المحاكمة [3]، وكذلك بعض الأنظمة الخاصة تنص على ذلك صراحة [4] ، إلا أن المنظم – لاعتبارات مختلفة – قد رتب على الاستقالة من العمل انقضاء الدعوى التأديبية، بالنسبة لبعض الموظفين العموميين (القضاء، وأعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام، وأعضاء ديوان المظالم)، إلا أن انقضاء الدعوى التأديبية بالاستقالة لا يترتب عليه انقضاء الدعوى الجزائية، أو المدنية عن ذات الوقائع الناشئة عن الواقعة نفسها [5].

---

(1) المواد (الخامسة والعشرون، والثانية والثمانون، والتاسعة والثلاثون)، من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم.

(2) عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية، مرجع سابق، ص 317.

(3) د. سلمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 615.

(4) المادة الثلاثون، الفقرة الأولى من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، الصادر عام 1397هـ/ 1977م.

(5) المادة الثالثة عشرة بعد المائة من نظام خدمة الضباط في القوات المسلحة العربية السعودية، الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (م/43) وتاريخ 28/8/ 1393هـ- 1973م، والمعدل بموجب المرسوم الملكي رقم (م/9) وتاريخ 24/3/ 1397هـ- 1977م.

وتُرفع الاستقالة إلى الجهة الإدارية المختصة، وإلى لجنة إدارة الهيئة بالنسبة لأعضاء التحقيق والإدعاء العام، وإلى لجنة الشؤون الإدارية بالنسبة لأعضاء ديوان المظالم، ويُعدّ الموظف العام مستقيلاً من تاريخ تبليغه بموافقة المجلس المختص على طلبه الاستقالة.

وينبني على ذلك أنه لا يجوز السير في أي إجراء من إجراءات الدعوى التأديبية ابتداءً من تاريخ قبول الاستقالة، وعلى المجلس أن يحكم بانقضاء الدعوى التأديبية بالاستقالة، حيث إنه يُفهم من نصوص المواد الواردة: " تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو...": إن أثر انقضاء الدعوى التأديبية يترتب بمجرد تقديم طلب الاستقالة، حيث لم يشترط المشرع قبول الإستقالة، كسبب لانقضاء الدعوى التأديبية بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية.

ولعل المشرع قد قصد بذلك الحكم احترام قدسية الهيئات القضائية، والحفاظ على مكانتها وهيبتها، وكذلك الحرص على سمعة رجال السلطة القضائية من أن تلوكها الألسن. ثم إن انتهاء خدمة أحدهم قبل بلوغه السن القانونية هو خير جزاء لما ارتكبه من مخالفات.

ويرى الباحث أنه من المستحسن اعتبار بلوغ سن التقاعد لموظف العام، أو لأحد أعضاء السلطة القضائية سبباً في انقضاء الدعوى التأديبية أثناء نظر الدعوى التأديبية، وذلك لاعتبارات إنسانية، منها كبر السن، والظروف الصحية المقترن به، وكذلك الخدمة الطويلة التي أمضاها عضو السلطة القضائية في المرفق القضائي العدلي.

وهذا المبدأ تم تقريره في العديد من الأنظمة المقارنة، استثناءً من القواعد العامة [1].

[1] المواد (الثالثة والعشرون، والتاسعة والسبعون، والسادسة والثلاثون)، من أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء، وديوان المظالم.

المطلب الثاني

الضمانات القانونية في مرحلة المحاكمة

كفل نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام للموظف العام المُحال إلى المحاكمة التأديبية قدراً معقولاً من الضمانات، والتي توفر له الاطمئنان أمام مجلس التأديب الذي يتولى محاكمته، وذلك إما بنصوص صريحة، أو مكملة بالمبادئ القانونية العامة، وقد أخذ واضع النظام السعودي عند إقرار نظام التأديب للموظفين العموميين بمبدأ وجوب توفير الضمانات الكافية والجوهرية للموظف، وذلك دون أن يهدر المصلحة العامة، ويترك مجالاً للتهرب من المسؤولية، كما ورد في المذكرة التفسيرية لنظام التأديب الموظفين [1].

فثمة قدر من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية، من أجل إيجاد علاقة من التوازن الصحيح بين السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة المحاكمة وحقوق الموظف، وهذا القدر تمليه العدالة المجردة، وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، وإن لم يرد عليه نص، ويُستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية، أو التأديبية[2].

ومن الضمانات التي يجب توافرها في المحاكمة التأديبية أمام مجلس التأديب مواجهة الموظف العام بالمخالفة المنسوب إليه، وأدلة الإدانة، مع تمكينه من الدفاع عن نفسه، وتحقيق دفاعه، وحيدة الهيئة التي تتولى محاكمته، وتسبيب الحكم أو القرار التأديبي.

---

[1] المادتان (الحادية والخمسون، والخامسة عشرة) من نظامي القضاء، وديوان المظالم.

[2] نظام تأديب الموظفين السعودي– المذكرة التفسيرية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/7) وتاريخ 1391/2/1هـ- 1971م.

وسيتناول الباحث هذه الضمانات في الفروع الآتية:

الفرع الأول: المواجهة

تعني المواجهة في النظام التأديبي إحاطة المتهم علماً بالمخالفات المنسوب إليه، وتمكينه من إبداء دفاعه بشأنها، وتحقيق هذا الدفاع، ومناقشة المتهم في جميع الأدلة التي يقوم عليها الاتهام[1].

ومفهوم المواجهة كضمانة قانونية في المحاكمة تتوافر بعد أن ينتهي التحقيق التأديبي بإسناد مخالفة، أو مخالفات محددة إلى عضو الهيئة يقدم بمقتضاها إلى المحاكمة التأديبية أمام مجلس التأديب، فأول ضمانات المحاكمة التأديبية أن يُحاط علماً بما هو منسوب إليه، حتى ولو سبق مواجهته بالتهمة، أو التُهم المنسوبة إليه في التحقيق، فهي إذن في نطاق المساءلة التأديبية تعني: "إيقاف العامل على حقيقة التهمة، أو التهم المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه"[2].

والمواجهة التي حرص المنظم السعودي توفيرها للموظف العام في المحاكمة التأديبية هو وجوب إحاطة العضو علماً بحقيقة التهمة المسندة إليه، وبمختلف أدلتها التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، حتى يستطيع أن يُدلي بأوجه دفاعه، وكذلك إمهاله وقتاً كافياً لتقديم ملاحظاته، ومن مقتضيات حق الدفاع تمكين عضو الهيئة من الإطلاع على ملف خدمته.

وقد ورد النص على ضماناته المواجهة في الأنظمة القضائية في المواد: (العشرين من نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام، والسابعة والسبعين من نظام القضاء، والرابعة والثلاثين من نظام

---

(1) عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 253.

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1043، لسنة 9ق، جلسة 1967/12/26، مجموعة السنة 13، ص 273.

ديوان المظالم)، حيث أوجبت هذه المواد أن يشتمل إعلان الموظف العام بالدعوى، وتكليفه بالحضور على بيان كاف لموضوع الدعوى وأدلة الاتهام[1].

كما حرص المشرع الأردني على هذا المبدأ القاضي بتمكين الموظف من الإحاطة علماً بالمخالفات المنسوبة إليه، باعتباره أحد ضمانات المحاكمة التأديبية، ومما جاء في هذا الشأن: "على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بياناته الخطية والشخصية سواء كانت قد قُدمت اثناء التحقيق في المخالفة، أو لم تُقدم من قبل على الإطلاق، وأن يستدعي الشهود الذين يطلبهم لسماع أقوالهم، أو إعطاء الطرف الآخر الحق في مناقشتها، ودفعها ببينات مماثلة"[2].

وقد عُدّ عدم إعلام الموظف المحال إلى مجلس التأديب بقرار الإحالة، وما يجب أن يشمله من التهم المنسوبة إليه، وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، من العيوب الشكلية في الإجراءات، مما يبطل الدعوى، ويُبطل الحكم الصادر على أساسها [3].

وإذا أحيط الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية، علماً بقرار الإحالة، والاتهامات المسندة إليه، وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، وكانت السُبل ميسرة أمامه للحضور بنفسه، أو بوكيل عنه لدفع ما أسند إليه، ومع ذلك لم يسع لمتابعة سير إجراءات الدعوى، ولم ينشط لإبداء أوجه دفاعه، فلا ضير على مجلس التأديب إن هو سار في نظر الدعوى وفصل فيها في غيبته [4].

---

(1) أنظر بخصوص ذلك، المادة (77) من نظام القضاء السعودي، مرجع سابق، ولمادة (34) من نظام ديوان المظالم، مرجع سابق، والمادة (20) من نظام هيئة التحقيق.

(2) المادة 151/أ، من نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014.

(3) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 235.

* د. عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سباق، ص 453.

(4) حكم المحكم الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم (22/898) في 2009/2/18، مجموعة (15) بند 642، ص 4022.

لأن المستفاد من حكم المواد: (الثالثة والعشرين من نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام، والثمانين من نظام القضاء، والسابعة والثلاثين من نظام ديوان المظالم)*، أن حضور الموظف العام المحال إلى مجلس التأديب يُعد شرطاً لازماً للفصل في الدعوى، ويجوز الفصل فيها في غيبته طالما كانت مهيأة لذلك، وكان الموظف قد أعلن بقرار الإحالة، وبتاريخ الجلسة التي عينت لنظرها بالوسيلة التي رسمها القانون، وفي ذلك تقول تلك المواد: "... وإذا لم يحضر، ولم ينب أحداً جاز الحكم في غيبته بعد التحقق من صحة دعوته"، فما دام قد أعلن إعلاناً إجراءات إيجابية، وتختلف عن الإجراءات المدنية، والتجارة التي يهيمن عليها الخصوم[1]. وأكد المشرع الأردني على هذه الضمانة في نص المادة (145/أ/1) من نظام الخدمة المدنية الحالي، حيث قضت هذه المادة بعدم جواز إيقاع أي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1–5) من الفقرة (أ) من المادة (141)، إلا بعد إطلاعه، على المخالفات واستجوابه، وهذا ما أكده حكم محكمة العدل العليا الأردنية[2].

الفرع الثاني: ضمانة حق الدفاع

إن حق الدفاع هو حق طبيعي معترف به لكل متهم في جميع المحاكمات، لاسيما ما ينطوي منها على معنى العقاب، كالمحاكمات الجنائية والتأديبية، ذلك لأنه يتصل بالمبادئ العليا

* بخصوص المزيد حول هذا، أُنظر في الأنظمة الثلاث المذكورة أعلاه .

(1) حكم المحكم الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم (20/84) في 11/15/ 2005 المجموعة (15)، بند 646، ص 4018.

(2) حكم محكمة العدل الأردنية في القضية رقم 97/322 الصادر بتاريخ 1997/12/6، منشور في المجلة القضائية، السنة الأولى، العدد السادس، 1997، ص 355.

التـي تقـوم عليهـا العدالـة، ولهـذا فالقـضاء التـأديبي يطبـق فـي هـذا المقـام المبـادئ المقـررة فـي المحاكمات الجنائية [1].

وفي هذا المجال يجد الباحث أن الأنظمة القضائية في المملكة العربية السعودية، قد قررت هذا المبدأ، حيث يجب تمكين عضو السلطة القضائية من الدفاع عن نفسه، إذ لا يكفي مجرد إعلانه بالتهمة وأدلتها، بل لا بد من تمكينه من الدفاع عن نفسه، وإعطائه أجلاً معقولاً لتحضير دفاعه، والبحث عن مستنداته، وما يرى أنه مجدي في دفاعه، ويجب أن يكون الأجل معقولاً، بحيث يكون في إمكانه التحضير والاستعداد للدفاع عن نفسه، وكفل المشرع الأردني حق الدفاع بشكل صريح في المادة (145فقرة ب) من نظام الخدمة المدنية الحالي لعام 2014 ، وقضت محكمة العدل الأردنية في حكم لها: "أن القاعدة العامة في الإجراءات التأدبيية هي تحررها من القيود الشكلية، إلا أنه يجب ان يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، بمراعاة الضمانات الأساسية، بحيث تكفل للموظف حق الدفاع عن نفسه، وذلك بأن تتوفر له مقومات التحقيق القانوني الصحيح..." [2]، كما قضت المحكمة ذاتها بأنه: "إذا صدر قرار فصل المستدعية دون أن تبلّغ نوع التهمة المسندة إليها، ودون أن تعلن للحضور أما لجنة شؤون الموظفين بصفتها المجلس التأديبي، فإن هذا القرار يكون قد صدر معيباً عيباً جوهرياً يستدعي بطلانه"[3].

فقد أوجبت المواد (العشرون من نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام، والسابعة والسبعون من نظام القضاء، والرابعة والثلاثون من نظام ديوان المظالم)، بأن يكون موعد حضور الموظف العام لمحاكمته خلال مدة معقولة، وهذا الموعد يختلف من حيث المدة طولاً وقصراً، باختلاف التهمة جسامةً وبساطة، فإذا كانت التهمة جسيمة، أو كانت هناك أكثر من تهمة فيكون الموعد خلال مدة

---

(1) د. زكي النجار، أسباب انتهاء خدمة العاملين، مرجع سابق، ص 222.

(2) عدل عليا، قرار رقم 66/4، مجلة نقابة المحامين، عدد 4 لسنة 1966، ص 457.

(3) عدل عليا، قرار رقم 142، 1971 مجلة نقابة المحامين، عدد (1)، سنة 1873، ص 25.

طويلة نسبياً، أما إذا كانت التهمة أقل جسامة، فيكون الموعد قريباً، وفي ذلك تنص المواد سالفة الذكر على: "إذا رأى مجلس التأديب وجهاً للسير في إجراءات المحاكمة عن جميع التهم، أو بعضها كلف المتهم بالحضور في وقت كافٍ، أو ميعاد لائق، أو ميعاد لاحق"، ويرجع تقدير الميعاد لمجلس التأديب، وفقاً لمقتضيات الواقع والزمان والمكان [1].

وتنص المادة الثالثة والعشرون من نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام السعودي على أن: "تكون جلسات مجلس التأديب سرية، ويحكم مجلس التأديب بعد سماع دفاع عضو الهيئة المرفوعة عليه الدعوى، الذي له أن يقدم دفاعه كتابة، وأن ينيب في الدفاع عنه أحد أعضاء الهيئة، وللمجلس دائماً الحق في طلب حضوره بشخصه، وإذا لم يحضر، ولم يُنبْ أحداً جاز الحكم في غيبته بعد التحقق من صحة دعوته"[2].

ويقابل هذه المادة المادتان (الثمانون من نظام القضاء، السابعة والثلاثون من نظام ديوان المظالم)، وإن كان نظام ديوان المظالم قد أطلق النص في المادة السابعة والثلاثين حيث قال: "... وأن ينيب في الدفاع عنه غيره"[3]، فلم يشترط الإنابة على الأعضاء من زملائه، ويعني ذلك أنه يجوز لعضو ديوان المظالم إنابة غيره، ولو من غير أعضاء الديوان لحضور جلسات المحاكمة ما لم يتطلب الأمر حضوره شخصياً.

---

(1) المواد (20، 77، 34) من نظام هيئة التحقيق، ونظام القضاء، وديوان المظالم.

(2) المادة (23)، نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام السعودي.

(3) المادتان (80، 37) من نظام القضاء ونظام ديوان المظالم، على التوالي، مرجع سابق.

ويرى بعض الفقهاء أن حق الدفاع في تحديد معناه إنما يكتنفه الغموض واللبس، بسبب صعوبة الفصل بين حقوق الدفاع والضمانات الإجرائية الأخرى، بما أصبح معه الكلام عن حقوق الدفاع عاماً حتى شمل بعض الأحيان ضمان الحيدة [1].

ويذهب البعض من الفقه إلى أن المواجهة الحضورية في الإجراء الإداري القضائي سبب في اعتبار حقوق الدفاع مجرد عنصر من عناصر المواجهة، بينما أنكر البعض الآخر وجود حقوق الدفاع في الإجراء الإداري القضائي، حيث تتسم الدعوى بالمواجهة الحضورية [2].

ويرى الباحث أن لحق الدفاع حدود مردها إلى فكرة أساسية، تتمثل في أن للمتهم إيضاح وجهة نظره للمجلس الذي يتولى محاكمته دون تجاوز منه، أو تجاوز عليه، وهو حق أساسي حرصت الأنظمة المقارنة على تأكيده بالنص عليه، والقضاء الإداري مستقر على أن الإخلال بحق الدفاع في أي شكل من أشكاله يؤدي إلى بطلان إجراءات المحاكمة التأديبية لإهداره مصلحة لذوي الشأن، بما يترتب عليه بطلان الحكم التأديبي الذي أنطوى عليه[3].

ويُعد حق الدفاع حق مقدس في جميع المحاكمات، وخصوصاً ما ينطوي فيها على معنى العقاب؛ كالمحاكمات الجنائية والتأديبية [4]. وأن أبسط ما يمكن قوله إنها كضمانة مهمة وأساسية

---

[1] وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن تحديد فترة معينة أدق في مسألة الإجراءات، كأن يكون حضوره خلال شهر من تاريخ علمه الصحيح بالتكليف، فإذا لم يحضر خلال هذا الميعاد، بالرغم من صحة الإعلان، جاز للمجلس المختص نظر الدعوى التأديبية والفصل في غيبته، ويعد هذا الموعد مناسباً يستطيع المتهم تحضير دفاعه وإعداد إجابته وإحضار مستنداته.

[2] د. مغاوري شاهين، المسألة التأديبية، مرجع سابق، ص 489.

[3] د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 288.

[4] د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص589.

لأي متهم، هو إتاحة الفرصة له، وتمكينه من الدفاع عن نفسه لرد التهمة الموجه إليه، لذلك يُعد حق الدفاع من الحقوق المقدسة[1].

وفي مصر فقد نص المشرّع على هذا الحق صراحةً، في جميع قوانين الوظيفة العامة، من ذلك ما جاء بالفقرة الأولى من المادة (79) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة (1978) على إنه: (لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً).[2] ومن مقومات حق الدفاع، تمكين المتهم من حضور جلسات المحاكمة بنفسه، أو أن يوكل عنه محامياً، فقد نصت (م / 29) من القانون رقم 117 لسنة 1958 على إنه (للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه أو يوكل عنه محامياً...)، وله أن يستعين بالشهود لتدعيم أقواله، وهذا ما أشارت إليه نفس المادة المذكورة. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه: (يكفي لتوافر ضمانات التحقيق أمام المحاكم التأديبية قيام الأصول والمقومات الأساسية التي تطلبها الشارع لسلامة التحقيق وبالتالي فلا إلزام على المحكمة بسماع شهادة الرؤساء الإداريين (للموظف) المحال الى المحاكمة لتأديبية)[3]. فالحضور اذاً ليس مجرد حق للموظف بل واجب عليه[4].

أما التشريع السعودي ولا سيما في نظام تأديب الموظفين (1391هـ/ 1971م) السعودي كونه القانون الخاص بانضباط الموظفين، فقد سكت على حق الموظف بالدفاع بالوكالة. وكان الأجدر

---

[1] د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية مرجع سابق ، ص296.

[2] د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة مرجع سابق، 2004، ص352 .

[3] المستشار مصطفى بكير، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، القاهرة، مصر، 1966، ص200.

[4] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص590.

بالمنظم السعودي أن ينص على حق الموظف بتوكيل محامٍ للدفاع عنه، الأمر الذي يعني بأنه لم يؤكد حق الدفاع.

ومبدأ حرية الدفاع مقرر على أوسع نطاق، فلا مسؤولية على الموظف عن أقواله غير الصحيحة التي يدلي بها في معرض الدفاع عن نفسه، ما دامت هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع، كما لا يُعد من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر المتهم المخالفات المنسوبة إليه، وينسبها إلى غيره، ما دام ذلك لم يكن بسوء نية، كما يجوز له الطعن في التحقيق أو في تصرفات رؤسائه في حدود الأوجه المشروعة التي تقتضيها ضرورات الدفاع عن نفسه، بغير تجاوز هذا الحد إلى قصد التحدي وإحراج الرؤساء والمساس بهم [1].

الفرع الثالث: حِيدَة مجلس التأديب

أولاً: ماهية الحيدة

وهي أحدى الضمانات التي يجب توافرها في التحقيق، ضماناً لتحقيق الطمأنينة والعدالة في إجراءها، سواء أكانت قضائية أم تأديبية أم جزائية[2].

ومن المبادئ الأساسية في المحاكمات التأديبية ضمان حِيادة من يشترك، أو يفصل في الدعوى التأديبية، حتى يطمئن الموظف المتهم الى عدالة من يحاكمه، وهي من القواعد المستقرة في الضمير الإنساني دون الحاجة إلى النص عليها، إذ تفرضها العدالة المُثلى[3].

---

(1) القضية رقم (17) لسنة 1395هـ/ 1975م، مجموعة الأحكام الصادرة من هيئة التأديب (المجموعة الثانية)، ص 114، وكذلك القضية رقم (15) لسنة 1418هـ/ 1998م، ص 290.

(2) أنظر: عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص371.

(3) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص275.

ويقصد بالحيادية عدالة وإنصاف من يباشر سلطة أو اختصاصاً في مجال التأديب، أياً كانت هذه السلطة، أو ذلك الاختصاص، فالحياد من الضمانات المهمة التي يفترض وجودها في من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً، أو يصدر منه أي عمل من أعمال التأديب[1].

على أن مبدأ الحيادية غير واضح في نظام التأديب الرئاسي، إذ إن السلطة المختصة بالتأديب تجمع بيدها سلطتي الاتهام، والتحقيق وفرض العقوبة، فأن ضمانة الحيادية تكون ضيقة جداً، أو منعدمة إلا أن الباحث يجد هذه الضمانة يمكن أعمالها بشكل أفضل عندما تختص جهة معينة بإجراء التحقيق، وتبقى سلطة فرض العقوبة، أو التصرف النهائي بالتحقيق بيد الرئيس الإداري[2].

وهذا ما يُستقى من النظام شبه القضائي، اذ يلزم الرئيس الإداري – بإستثناء بعض العقوبات يستأثر بها – باستشارة هيئة معينة، أو مجلس والتي قد يكون رأيها استشارياً له، بل ملزماً في بعض الدول، كما أن الرئيس الإداري يتقاسم العقوبات مع تلك الهيئة أو اللجنة التحقيقية [3]. وبهذا النظام يجد الباحث أن ضمانة الحيادية أفضل مما هي عليه في النظام الرئاسي، نتيجة الفصل بين سلطتي الاتهام وفرض العقوبة[4].

وبذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي أقر مبدأً عاماً، والذي يقضي بأن جميع أعضاء الهيئات المكلفة بإصدار القرارات التي تمس مصالح الأفراد، أو باقتراح الجزاء الموقع عليهم، أن تتوافر فيهم

---

(1) د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص318.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص569.

(3) أنظر نص الفقرة (أ) من (م/20) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936، الملغى.

(4) د. أحمد عودة الغويري، سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الأردني، بحيث منشور في مجلة مؤتة، المجلد السابع عشر، ع2، 2002، ص94.

ضمانات الاستقلال، والحيدة الضروريين للقيام بالمهمة المعهودة لهم، وعدم مراعاة هذا المبدأ يترتب عليه بطلان الإجراءات المتخذة من قبلهم[1].

ومن استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي يتضح أن الاعتبارات التي تؤثر في حيادية عضو مجلس التأديب ينطوي تحت عدة صور[2]، منها التأثير على الوضع النظامي، فلا يجوز أن يكون عضواً في مجلس التأديب من كان في وضع تنافسي مع الموظف الجاري التحقيق معه، أو اشتراك عضو في مجلس التأديب أقل درجة من الموظف المحال للتحقيق، أما من ناحية التأثير الشخصي، يجب ألا يشترك في التحقيق من لديه أسباب شخصية تجعله ينحاز بشكل واضح للموظف المخالف، وآخر هذه الصور، الاعتبارات الموضوعية كأن يكون عضو المجلس التأديبي قد شارك في أعمال الاتهام أو قام بالشكوى ضد الموظف، وذلك استناداً لقاعدة أساسية تقول: (لا يجوز للشخص أن يكون خصماً وحكماً في آن واحد)[3].

أما في مصر فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ضرورة حيادية المحكمة التأديبية في العديد من أحكامها، حيث تقول: (إن الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية، أن من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، وذلك ضماناً لحيادية القاضي أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام، حتى يطمئن الى عدالة قاضيه، وتجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة)[4]. وقد رسخ المشرع الأردني هذه الضمانة، حيث تنص المادة (140/ أ/ 2) من نظام الخدمة المدنية الأردني

---

(1) د. عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص309.

(2) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص390.

(3) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص208.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 2001/1/16، في الطعن رقم 6744، س42 ق، مجلس المحاماة، ع 3، ص288، ونفس الألفاظ والمعاني وردت في حكمها الصادر بتاريخ 2001/11/11 في الطعن رقم 2260، س45 ق، مجلس المحاماة، المرجع السابق، ص289، نقلا عن د. رمضان محمد بطيخ ، التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقها وقضاء، مرجع سابق، ص318.

لعام (2014) على: "تجرد رؤساء وأعضاء لجان التحقيق، أو المجلس التأديبي المشكّل؛ أي منهما المقتضي أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية، أو التنحي في الحالات التي يوجد بها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة"[1].

أما في التشريع السعودي، فقد أشار المشرع في المادة (16) من نظام تأديب الموظفين لسنة (1391 هـ/ 1971م)، إلى التشكيل العضوي للجان الانضباطية، حيث نصت: (تشكل اللجنة الانضباطية من رئيس وعضوين على أن يتم تعيين أعضاء اللجنة من كبار موظفي الوزارة، الذين لهم خبرة ودراية بشؤون العمل ...)[2].

ولم يجد الباحث ما يشير الى ذلك في نظام تأديب الموظفين، إلا أن هناك بعض الأحكام لمجلس الانضباط العام منها:

- لا يجوز لمن وجه الاتهام للموظف، الاشتراك في لجنة الانضباط لمحاكمة هذا الموظف[3].
- لا يجوز لمن اشترك في التحقيق الإداري الاشتراك في المحاكمة [4].

ويُعد مبدأ الحيدة ضمانة للأفراد يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة، أو يمارس اختصاصاً، وفيما يصدر عنه من أعمال، ويجد الباحث أن غالبية الأنظمة المقارنة، ومنها النظام السعودي والأردني، لم تضع تعريفاً للحيدة، وإنما تذكر الأسباب التي تعطل حيدة القاضي، ويُذكر أن القضاء عندما يقرر ضرورة توافر الحيدة فإنه لا يعرفها، وإنما يذكر ما يتعارض معها، ومن هنا

---

(1) المادة 140/أ/2، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014.

(2) إنظر: المادة (16) من نظام تأديب الموظفين السعودي لسنة 1319هـ.

(3) قرار هيئة التحقيق والادعاء العام، رقم 77/43 في 2007/3/3، ع/3، س3، 2009، ص242.

(4) قرار هيئة التحقيق والادعاء العام، رقم 77/45 في 2009/3/3.

فإن كل شخص تتوافر في حقه مبررات مشروعية في حيدته يفقد من الناحية القانونية كل صفة وكل صلاحية للبت في الموضوع [1].

ويُذكر في هذا الخصوص أن الحِيدة تُعدّ من أهم الضمانات الواجب مراعاتها في مجال تأديب الموظفين، حيث لا فائدة من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيدة والنزاهة الموضوعية. ولذا فقد حرصت الأنظمة المقارنة وغيرها من الأنظمة على التأكيد على ضرورة تمتع المحقق بصفات الحيدة والنزاهة، وأن لا يُعهد بتولي أمر التحقيق إلاّ لمن تتوافر فيه هذه الصفات، ضماناً لإجراء تحقيق عادل ومنصف[2].

ثانياً: مبدأ الحيدة في المحاكمات التأديبية:

ظهر للباحث مما سلف، أنه من غير الممكن تحقيق مبدأ الحيدة في القرارات التاديبية الصادرة من السلطة الرئاسية، إلا أن القضاء الإداري في مختلف الأنظمة المقارنة قد استقر على إعمال هذا المبدأ في المحاكمة التأديبية التي تتم أمام مجالس التأديب، أو المحاكم التأديبية، وبذلك اعتبر الحياد أصلاً من أصول المحاكمات الجنائية والتأديبية والمدنية.

ومن المبادئ المقررة في هذا الخصوص أن الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية، أن من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، وذلك ضماناً لحيدة القاضي، أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام، حتى يطمئن إلى عدالة قاضيه، وتجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة.

ويمكن القول إجمالاً أن عنصر الحيدة في المجال التأديبي يتحقق بتوافر ركنين، وهما:

1- الفصل التام بين سلطتي التحقيق والاتهام من جهة، وسلطة توقيع الجزاء من جهة أخرى.

---

(1) محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 296.

(2) بسام أبو رميلة، مرجع سابق، ص 28.

2- تجرد عضو السلطة التأديبية من أي اعتبارات شخصية، أو وظيفية، أو آراء مواقف سابقة من شأنها التشكيك في حيدته أو التأثير عليه.

والواقع أن مبدأ الحيدة لا يبدو متحققاً في نظم تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، حيث يجد الباحث أن المادتين، الخامسة عشرة من نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام، والثالثة والسبعين من نظام القضاء، تنصان بتوافق على: "... ولا يمنع من الجلوس في مجلس التأديب من سبق الاشتراك في طلب إحالة المتهم إلى التقاعد، أو طلب رفع الدعوى التأديبية ضده"[1].

أما في النظام التشريعي الأردني، فقد جاء في المادة 145/ب/ بند 3 ما نصّه: "مراعاة الموضوعية والحيدة، والنزاهة للوصول إلى الحقيقة"[2]. إلا أنه لم بوضح المقصود بالحياد، مثلما أنه لم يضع تعريفاً له، غير أنه أورد الضمانات المترتبة على مبدأ حياد المحقق[3]، كما أنه قد نصّ صراحة على ضرورة تجرد رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي من الاعتبارات الشخصية والتنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إياع العقوبة[4].

ولم يغفل نظام القضاء في الأردن عن ضمانة الحيدة في مرحلة توقيع الجزاء، ومبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في نفس الوقت، لضمان حيدة السلطة التأديبية، وقضت

---

(1) المادة (15) من نظام هيئة التحقيق والادعاء العام، مرجع سابق، المادة (73) من نظام القضاء، مرجع سابق.

(2) المادة 145/ب، من نظام الخدمة المدنية الأردني، 2013 .

(3) بسام أبو رميلة، ضمانات التحقيق التأديبي، مرجع سابق، ص29.

(4) نظام الخدمة المدنية الأردني، المادة (140)، فقرة (أ) بند (2).

محكمة العدل العليا بمنع من سبق أن اشترك في التحقيق، وإبداء الرأي من الاشتراك في نظر الدعوى، والحكم بها"[1].

وبذلك يكون المشرع السعودي قد أغفل النص على ضمانة هامة من ضمانات التأديب، وهي عدم جواز اشتراك عضو مجلس التأديب في نظر الدعوى، إذا كان هذا العضو قد طلب رفع الدعوى، أو باشر التحقيق فيها قبل إحالتها للمجلس، وهو يغفل مبدأ مقرر في جميع المحاكمات، والذي بمقتضاه يشترط لمن يجلس لمحاكمة شخص، أو مساءلته ألا يكون قد اشترك في أعمال التحقيق، أو الإتهام أو الإحالة إلى المحاكمة، وذلك من أجل ضمان حياد القاضي، ولكي ينظر الدعوى بعيداً عن أي مؤثرات أو معتقدات سابقة، وفي ظل غياب نص يقرر حيدة مجلس التأديب، فإن سبق طلب إحالة الموظف العام للمحاكمة، أو مباشرة التحقيق لا يمنع من الجلوس في مجلس التأديب لنظر الدعوى التأديبية المرفوعة على الموظف، كما أن واضعوا نظام ديوان المظالم قد تنبهوا لهذا الأمر، فلم يرد في النظام نص مقابل لما ورد في نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام ونظام القضاء، كما أنه لم يرد في المقابل نص يقرر الحيدة صراحةً، لذلك قام الباحث بالسير على القواعد العامة التي تقرر الحيدة، كأصل عام في المحاكمات التأديبية للموظفين، حيث ورد في نص المادة الرابعة والعشرين من نظام تأديب الموظفين الصادر عام (1391هـ/ 1971م) أن: "للمتهم ومندوب هيئة الرقابة ان يطلبا رد أي عضو من أعضاء مجلس المحاكمة إذا كان هناك سبب يوجب الرد، وعلى رئيس الهيئة أن يفصل في هذا الطلب على وجه السرعة"[2].

ويرى الباحث في هذا المجال أن يرد نص صريح، يُضاف إلى أنظمة هيئة التحقيق، والإدعاء العام، والقضاء وديوان المظالم يقرر لصاحب الشأن أن يطلب تنحيه أحد أعضاء مجلس

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 76/80، مجلة نقابة المحامين، العدد (1 ،2) سنة 1978 .

[2] المادة (24) من نظام تأديب الموظفين، لعام 1391/ 1971م.

المحاكمة، إذا قامت لديه الأسباب الجدية المبررة لإبداء مثل هذا الطلب تحقيقاً للضمانات العامة للمحاكمة، مع حذف ما يتعارض مع مبدأ الحيدة في المادتين، الخامسة عشرة من نظام هيئة التحقيق، والإدعاء العام، والثالثة والسبعين من نظام القضاء؛ لما فيها من تعارض مع أصول وضمانات التقاضي، ويهدر مبدأ الحيدة المفترض في المحاكمات بشكل عام [1].

وقد أكد القضاء السعودي في قرار له، أن مبدأ بناء على طعن أحد الموظفين بأن هناك إخلال بمبدأ الحيدة، وضمانات التحقيق العادل على النظر في هذا الطعن، والتأكد من عدم الإخلال بمبدأ الحيدة، فقد جاء في حكم ديوان المظالم[2] (مطالبة هيئة الرقابة والتحقيق معاقبة المدعى عليه بالفصل من الخدمة؛ لخروجه على مقتضى الواجب الوظيفي بصدور حكم شرعي يقضي بجلده ستمائة جلدة، وسجنه ثمانية أشهر – صدور حكم قضائي نهائي، ويتضمن اختلاء المتهم بفتاة أجنبية عنه، وإيواءها في منزله والتغرير بها، مع وجود سابقة عليه أُتهم فيها بوجود مصنع للخمور في منزله، مع عدم خلو ملفه الوظيفي من الإنذارات – ثبوت ذلك يجعل تصرفاته مخلة بالشرف والأمانة وهما مناط تولي الوظيفة العامة، مع فقد شرط حُسن السمعة والأخلاق، والذي نص نظام الخدمة المدنية على وجوب توافره في الموظف، مما يتعين معه معاقبته بالفصل من الخدمة، مع عدم الأخذ بدفوع الموظف، والمتمثلة في عدم شرط الحيدة وضمانات التحقيق العادل).

وخلافاً للمشرع السعودي فإن المشرع الأردني قد نص صراحةً على مبدأ الحِيدَة من خلال فهم الموظف المتهم حق رد رئيس، وأعضاء المحل التأديبي، وهذا تطبيقاً لأحكام رد القضاة

---

[1] د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 494.

[2] قرار ديوان المظالم، الأحكام الأدارية، الطعن رقم : 113 بتاريخ : 3/5/1433هـ – 2013م.

المنصوص عليها في المادة (133) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردنية [1]، وقد أكدت محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها على ضرورة حياد رئيس، وأعضاء المجلس التأديبي، لضمان وكفالة حقوق الموظف المتهم ولحيادته ونزاهة أعضاء المجلس التأديبي[2]، وبهذا فإن المشرع الأردني قد وفق في الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم، واستبعاد وجود أي اعتبارات شخصية أو وظيفية تؤثر في حيدة السلطة التأديبية.

الفرع الرابع: تسبيب الحكم الصادر بالعقوبة

يُعد تسبيب القرار الإداري إجراء مصاحب لإصدار القرار، وليس ممهداً له، وهو أحد الضمانات الهامة للأفراد والإدارة، بيد أنه ينبغي التمييز بين سبب القرار، وهو يعني الحالة القانونية والواقعية التي تدفع متخذ القرار على اتخاذه على نحوٍ معين، وبين تسبيب القرار ويعني ذكر سبب القرار الصادر، إذ القاعدة العامة تقضي بأن لكل قرار إداري سبباً معيناً، وأن الإدارة غير ملزمة بذكر السبب التي دفعها على اتخاذ القرار على هذا النحو أو ذاك، ولكنها إذا ذكرت السبب تحاسب عن مدى صحته[3].

ومن خلال التسبيب يتبين للموظف العام ما إذا كانت الأخطاء التي نُسبت إليه قد تمت مواجهته بها، ومدى أخذ سلطة التأديب بما أبداه من دفاع، وقد اكتسب مبدأ تسبيب العقوبة التأديبية أهمية خاصة، بحيث أصبح من المبادئ العامة للقانون، حتى ولو لم يوجد نص يقرره[4].

---

(1) انظر المادة (133) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988وتعديلاته.

(2) لمزيد من التفاصيل، د. علي شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1998، ص 342 وما بعدها.

(3) د. سليمان بطارسة، عيب الاجراءات الادارية الممهدة، والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 783.

(4) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 358 .

ويقصد بتسبيب الجزاء التأديبي بيان الوقائع المادية، والأسانيد والحجج القانونية التي بني عليها القرار، أو الحكم التأديبي، والمنتجة له من حيث الواقع والقانون [1].

وينبغي في هذا الخصوص، أي لإحلال الأسباب أن يتوافر توافق وانسجام قانوني بين الأساس القانوني الجديد الذي يستند إليه القرار، أي بين القاعدة القانونية التي يقوم القاضي باحلالها محلّ السند القانوني الباطل، وبين فحوى القرار ومضمونه، فإذا كشفت أوراق الدعوى على سبيل المثال، عن سبب آخر صحيح غير السبب المعيب الذي استند إليه القرار، جاز الإحلال بشرط أن تكون الواقعة التي تكشف عنها أوراق الدعوى ذات صلة بموضوع القرار المطعون فيه، كأن تكشف المحكمة في قرار صادر بتوقيع جزاء تأديبي عن مخالفات وظيفية جانبية غير تلك التي استند إليها القرار ومرتبطة بالمخالفات الأصلية ومعاصرة لها [2].

فالقرار الصادر بتوقيع الجزاء يجب أن يشتمل على بيان الواقعة التي تكون بذاتها ذنباً إدارياً، والظروف التي وقعت فيها والأدلة التي استخلصت منها، ليتضح وجه استدلال القرار التأديبي بها.

يتبين إذن بأن تسبيب القرار التأديبي من أهم ضمانات التأديب والمحاكمة، حيث تتبلور أهميته في التزام السلطة المختصة ببيان الأسباب التي بنت عليها قرارها التاديبي، ويحملها على التريث في إصدار القرار، ويحول دون الاستعجال والتحكم، كما أن تسبيب القرار التأديبي يحمل على الثقة والاقتناع به، إضافةً إلى تسبيب القرارات التأديبية يتيح لمن صدرت بشأنه أن يطعن فيها أمام الجهات الرئاسية، أو المحاكم المختصة لتباشر ولايتها في الرقابة على مشروعيتها، حتى

---

[1] عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص .490 سهيل الطهراوي، التظلم الاداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2009،ص 74 وما بعدها .

[2] د. خالد الزبيدي ، إحلال الأسباب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 220-221.

يستقر المركز القانوني للموظف[1]. وقد ألزم المشرع الأردني الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية في بعض الحالات منها، القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية. وقد نصّ المشّرع طرحه في المادة (152/أ) من نظام الخدمة المدنية: "على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدّة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ تقديمها إلى رئيسه متضمناً الأسباب والعلل التي بُني عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى، ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها"[2] .

وقضت محكمة العدل العليا بالقول: "... متى بُني القرار الإداري على سبب معين قام عليه واستمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه مصدر القرار وكان هو علّة صدوره، وأن عدم قيام هذا السبب يعيب القرار، ولا يجدي في تصحيحه بعد ذلك تمييز سببه، وإن جاز إصدار قرار جديد على الوجه الصحيح"[3].

قد ذهبت محكمة العدل العليا إلى ضرورة أن يستند القرار الإداري إلى حالة واقعية، لأن عدم وجود مثل هذه الواقعة يجعل القرار معيباً في سببه، كما أن الإدارة عندما تسبغ على القرار سبباً قانونياً، فإذا ما تبين أن الوصف القانوني لا يُصدق على القرار، فإن القرار يُعدّ معيباً، وذلك لعدم قيامه على سبب قانوني صحيح [4].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في الصدد: "أن اشتمال القرار الإداري على التسبيب يعني افصاح الإدارة عن السبب وحيث أن هذا الافصاح إنما يدخل في ركن رئيسي من أركان القرار الإداري هو ركن الشكل والإجراءات، وحيث أنه يتعذر على القضاء فحص صحة سبب

---

[1] د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 345، وما بعدها.

[2] المادة (152،أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، 2014 .

[3] عدل عليا، قرار رقم 95/307، مجلة نقابة المحامين، سنة 1996، ص 757.

[4] د. سليمان بطارسة، عيب الاجراءات ، مرجع سابق، ص 783.

القرار الإداري، ومشروعية هذا السبب إذا ما افتقد القرار الإداري للتسبيب، إذ أن المحكمة تراقب سبب القرار الإداري من خلال مكونات تسبيبه"[1].

وقد أكد التشريع الأردني على أهمية تسبيب القرار التأديبي، فقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي صراحةً على ذلك في البند (5) من الفقرة (أ) من المادة (140) منه، كما أن التشريع السعودي نص على ضرورة وأهمية تسبيب القرار التأديبي، ومن ذلك ما نصت عليه صراحةً كذلك المادة (34) من نظام تأديب الموظفين السعودي، الرابعة والعشرين من نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام، والحادية والثمانين من نظام القضاء، والثامنة والثلاثين من نظام ديوان المظالم[2].

ولا يكفي أن يكون التسبيب مرفقاً بالقرار التأديبي، بل لا بد من إثبات التسبيب في القرار التأديبي ذاته، ذلك أن التسبيب إن كان مرفقاً بالقرار قد تكون له محاذير أخرى، فيما لو فقدت المرفقات، أو أنه يسهل تغييرها، واستبدالها بأخرى، ولا بد من مراعاة أن يكون التسبيب في القرار التأديبي واضحاً ومحدداً لا يشوبه لبس أو غموض، وذلك حتى يكون من السهولة استيعاب، وفهم المبررات القانونية والواقعية التي أدت إلى إصدار القرار التأديبي[3].

ويترتب على عدم تسبيب القرار التأديبي اعتباره باطلاً، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية، حيث قررت في حكم لها: "وبما أن لجنة التحقيق ومن بعدها المستدعى ضده لم يحددا المسؤوليات، والصلاحيات المنوطة بالمستدعية، والتي أخلت بها، وبما أنه يجب على الإدارة أن تصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع، وفي الشكل المرسوم لها، ذلك أنه من المقرر

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 1985/105، تاريخ 1986/5/31، منشورات مركز عدالة.

[2] المادة (34) من نظام تأديب الموظفين السعودي، مرجع سابق، المادة (38) من نظام ديوان المظالم السعودي، مرجع سابق.

[3] زياد بن علي المسعر، الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 96،97.

فقهاً وقضاءً أن الأصل في قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية، أنها مقررة للمصلحة العامة، ومصلحة الأفراد على السواء، وبما أن القاعدة المستقرة تقضي بأن مخالفة تلك القواعد والإجراءات تستتبع بطلان القرار الإدراي، وذلك باعتبار أن هذه الشكليات والإجراءات تمثل ضمانة للأفراد، ومخالفتها تشكل إخلالاً بهذه الضمانة، وعليه يكون القرار المشكو منه باطلاً لمخالفته للنظام، وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه نظام الخدمة المدنية لإصداره، وهو التسبيب الأمر الذي يتعين معه الغاؤه"[1].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء فيه: " يُستفاد من البند (1) من الفقرة (أ) من المادة (140) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007، والفقرة (ب) من المادة (145) من النظام ذاته، قد أوجبتا إعلام الموظف خطياً، بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة، والتُهم الموجهة إليه، وإطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة، أو الشكوى التي يتم التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة، أو الشكوى التي تتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه، واعتراضاته كتابةً أو شفاهةً، ويناقشه الشهود المطلوبين فيها، واستدعاء أي شخص للشهادة ... وبما أن المستدعي ضده ردَد العبارات ذاتها الواردة في تقرير اللجنة باعتبارها السبب لإصدار قراره المشكو منه، وبما أن البند (5) من الفقرة (أ) من المادة (140) آنفة الذكر، وقد أوجبت تسبيب القرار التأديبي الذي تمّ اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات، والعقوبات التأديبية، وذلك باعتبار هذا التسبيب أحد الضمانات الواجب توفيرها للموظف قبل إيقاع أية عقوبة عليه، وبما أن نظام الخدمة المدنية المشار إليها قد اشترط تسبيب القرار التأديبي، فإن هذا الإجراء، أي التسبيب يصبح شكلاً أساسياً في القرارات التأديبية، ويترتب على إهماله بطلانها، ولكي يحقق التسبيب الغرض المُناط به يجب أن يكون واضحاً بدرجة

---

[1] عدل عليا، رقم قرار 2007/517، تاريخ 2008/2/27، منشورات مركز عدالة.

تمكن من تفهمه، ورقابته فإذا أكتفى القرار التأديبي بترديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتُخذ، اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب، ... وعليه يكون القرار المشكو منه باطلاً لمخالفته للنظام، وعدم مراعاته الشكل الذي رسمه نظام الخدمة المدنية لإصداره ، وهو التسبيب، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه"[1] .

ومما سبق ذكره، يتضح أن ركن السبب والإجراءات الإدارية السابقة للقرار تشكّل في مجموعها ضمانات قوية يهتم بها القضاة، ويبدو أن فائدة هذه الرقابة لا تنعكس على مصلحة الأفراد (الموظفين) فحسب، بل على المصلحة العامة، التي تمثل في العالم المعاصر حصيلة التفاعل بين مصالح الافراد ومصلحة الإدارة عموماً[2].

المطلب الثالث

الطعن القضائي على القرار التأديبي

يُعدّ حق التقاضي من الحقوق العامة التي تعترف بها التشريعات للأفراد، والطعن القضائي هو من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب والتحقيق التأديبي، هذا يستوجب تحديد جهة الاختصاص بالنظر في الطعن القضائي على القرار أو الجزاء التأديبي وشروط هذا الطعن، وأسبابه والآثار التي تترتب على إلغاء القرار، أو الحكم التأديبي.

وتختلف الجهة المختصة بنظر الطعن بالقرار التأديبي، تبعاً لاختلاف الجهة المصدرة للقرار، ففي مصر مثلاً قدّ يكون الطعن على القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية، وينعقد الاختصاص للمحاكم التأديبية هنا وفقاً لما ورد في المادّة (15) من القانون رقم (47) لسنة 1972 الخاص بتنظيم مجلس الدولة، والتي تنص على "تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون؟

(1) عدل عليا قرار رقم 2007/517، هيئة خماسية، تاريخ 2014/2/27، منشورات مركز عدالة.

(2) د. سليمان بطارسة، عيب الاجراءات، مرجع سابق، ص 783.

من الموظفين العموميين بطلب الغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، أو بالتعويض عن هذه القرارات"[1].

وهذه المحاكم على مستويين، محاكم تأديبية للعاملين على مستوى الإدارة العليا، ومن يعادلهم، والمحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم[2].

وقد يكون الطعن على قرارات المحاكم التأديبية، وقد نصّت المادة (22) من قانون مجلس الدولة على أن: "أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبيّنة في القانون"[3].

أما بالنسبة للقرارات التأديبية في الأردن، فقد تصدر عن السلطات التأديبية الرئاسية، كما أنها قد تصدر عن مجالس التأديب، إلاّ أنه النظام التأديبي في الأردن، يلاحظ أنه يخلو من محاكم تأديبية، وإذا كان الاختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية في مصر يختلف تبعاً لاختلاف الجهة مصدرة القرار ـ إدارية كانت أم قضائية ـ فالأمر هو على غير هذا النحو في النظام التأديبي الأردني، إذ أن كافة القرارات التأديبية النهائية الصادرة عن السلطات الرئاسية والمجالس التأديبية غير قابلة للطعن إدارياً، وهي ليست كذلك قضائياً، حيث أن القانون الأردني قد أفسح المجال أمام الموظفين العموميين للطعن أمام جهة قضائية واحدة، وهي محكمة العدل العليا الأردنية[4].

وفي إطار أحكام قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992)، نجد أن الاختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية منعقد حصراً لمحكمة العدل العليا، فقد جاء في

---

(1) المادة 15 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

(2) المادة 7 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

(3) المادة 22 من قانون مجلس الدولة المصري، رقم 47 لسنة 1972.

(4) بسام أبو رميلة، ضمانات التحقيق التأديبي، مرجع سابق، ص7.

نص المادة (9/أ) من القانون المذكور على أن: "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يأتي: ."1.....2......3.....4 طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية" [1].

وقد فسرّت محكمة العدل العليا: "أن عبارة (القرارات النهائية للسلطات التأديبية)، تشمل كل قرار يكون تأديبياً في موضوعه، سواء صدر من السلطة الرئاسية، أو من مجالس التأديب بمعناها الخاص؛ لأن عبارة (السلطات التأديبية)، هي من العموم والاتساع بحيث تشمل كل سلطة صاحبة الولاية في تأديب الموظفين، ألاّ يعيدها القانون في هذا الشأن بإسناد تلك الولاية إلى مجلس التأديب الخاص" [2].

ومع صدور قانون المحاكم الإدارية في الأردن لسنة (2001)، فقد تمّ استحداث محكمة تسمّى المحكمة الإدارية، ومقرها في مدينة عمان، ويرأسها قاضٍ لا تقل درجته عن الخاصة[3]، وتنعقد أركان هذه المحكمة من هيئة أو أكثر تتألف كل منها من ثلاثة قضاة يرأسهم القاضي الأقدم[4].

وهكذا فإنه وفقاً لمنطوق المادة (9/أ/3) من قانون المحاكم الإدارية فقد بات الاختصاص بنظر الطعون في قرارات السلطات التأديبية النهائية من اختصاص المحكمة الإدارية، حيث نصّت المادة التاسعة من هذا القانون على: "أنه باستثناء المسائل التي تختص بها محكمة العدل العليا،

---

(1) نشر هذا القانون بمواده على الصفحة رقم 516 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3813 الصادر بتاريخ 1992/3/25. وقد عدّل بالقانون رقم 2 بسنة 2000 المنشور على الصفحة 318 من عدد الجريدة الرسمية، رقم 4408 الصادر بتاريخ 2000/2/1.

(2) عدل عليا، قرار رقم 55/45، مجلة نقابة المحامين، عدد 10، لسنة 1955، ص 562 .

(3) المادة 3/أ من قانون المحاكم الإدارية الأردني.

(4) الفقرة (ب) من المادة (3) من قانون المحاكم الإدارية الأردني.

تختص المحكمة الإدارية بما يأتي: ... طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطة التأديبية".

يُذكر أن الطعن بإلغاء القرارات، والأحكام التأديبية يقتضي شروطاً مخصوصة، يجب توافرها، لكي تتمكن المحكمة من قبول الدعوى، ومن ثم البحث في موضوعه، بيد أنه إذا ما توافرت شروط الطعن، فإن ذلك لا يعني إجابة الطاعن لطلباته؛ لأن الأمر يتوقف على قانونية القرار أو الحكم، ويُعّد الطعن أحد الوسائل المهمة لحماية مبدأ المشروعية، وضمانه أساسية لحماية الموظف العام من أخطاء السلطات التأديبية.

أما عن شروط الطعن فتتمثل بالآتي:

1. **المصلحة باعتبارها مناط الدعوى وأساس قبولها**، واستمرارها قبل وأثناء قيام الدعوى ولحين الفصل منها؛ لأن غاية الطاعن تحقق الدعوى له إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطلوب الغاؤه وليس فقط مجرد الغاء القرار الإداري[1]، وقد أوجبت القوانين المصرية والأردنية، توافر المصلحة لمقدم الطعن في القرارات التأديبية[2].

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "يشترط لقبول دعوى الإلغاء توفر شرطين أساسيين في المصلحة الخاصة بالطاعنين، وهما: أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، سواء كانت هذه المصلحة محققة أو محتملة، مادّية أو أدبية، وأن تتوفر المصلحة وقت رفع الدعوى وتستمر حتى الفصل فيها"[3].

---

(1) عدل عليا، قرار رقم 1994/314، المنشور على الموقع الالكتروني WWW.QNOUN.COM .

(2) نصت المادة 9 من قانون المحاكم الإدارية الأردني على اختصاص المحكمة الإدارية في " أ. النظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي ..." وكذلك نصّت المادة (12/ب/2) من نفس القانون على أنه " لا تقبل الطعون أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية"

(3) عدل عليا ، قرار رقم، 1999/514، المنشور على الموقع الالكتروني WWW.QNOUN.COM.

2 – مواعيد الطعن على القرارات والأحكام التأديبية

تتقارب مواعيد الطعن على القرارات التأديبية في الأنظمة المقارنة بشكل كبير، كما أوجب قانون المحاكم الإدارية إقامة دعوى الطعن على القرارات الإدارية خلال مدّة ستين يوماً، تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار، أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى[1]، والملاحظ هنا هو أن قانون المحاكم الإدارية المذكور، قد جعل ابتداء مدة الطعن اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ التبليغ، أو النشر[2].

ويُعّد في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار، أو الامتناع عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها[3]، ويترتب على ذلك سريان مدّة الطعن المنصوص عليها في المادة (14/أ) من قانون المحاكم الإدارية (60 يوماً) بعد انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ القرار وقد قضت محكمة العدل العليا، بأن: "العلم اليقيني بالقرار يسد مسدّ التبليغ والنشر، متى كان هذا العلم قاطعاً في معرفة الطاعن بالقرار ومضمونه. وترد الدعوى شكلاً إذا قدّمت بعد فوات المدة القانونية "[4].

3- أسباب الطعن على القرارات التأديبية

إذا كان الفقه والقضاء اتفقا على أن القرار الإداري يقوم على مجموعة من الأركان التي يحددها القانون، فإن القرار التأديبي يجب أن يصدر بصورة صحيحة حتى يكون خالياً من العيوب، التي تستوجب الطعن بالقرار الإداري، وتتمثل أسباب الطعن على القرارات التأديبية في العيوب التالية التي تصيب القرار التأديبي.

---

(1) الفقرة (أ) من المادة 14 من قانون المحاكم الإدارية الأردني.

(2) يذكر أن قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، وكان يقضي ببدء سريان مدّة الطعن اعتباراً من تاريخ التبليغ أو النشر وليس من اليوم التالي للتبليغ أو النشر الذي ورد في قانون المحاكم الادارية.

(3) المادة 13 من قانون المحاكم الإدارية الأردني .

(4) عدل عليا، قرار رقم، 1993/314، المنشور على الموقع الالكتروني WWW.QNOUN.COM.

- **عيب الشكل والاجراءات**

لقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، وقد أوضحت محكمة العدل العليا الأردنية، هذه الأهمية فقضت بأنه: "لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه لكي يصبح القرار الإداري سليماً، بل يجب أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشّرع، وفي الشكل المرسوم له، إذ أن قواعد الشكل والإجراءات قد وُضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراء المتخذ دون حاجة إلى النص على ذلك طرحه؛ لأن عدم مراعاتها فيه إخلاء بالضمانات المقررة للأفراد "[1].

- **عيب مخالفة القانون**

وهو عيب متصل بمحل القرار الإداري، وله شرطان، وهما: 1. يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً، فإذا لم يكن بالإمكان ترتيب هذا المحل، أي استحالته، كان القرار الإداري منعدماً، 2. يجب أن يكون محل القرار التأديبي جائزاً قانوناً، أي يستند إلى أحكام القانون، فإذا خالف أحكام القانون، أصبح القرار غير مشروع، وبالتالي عرضة للإلغاء" [2].

- **عيب إساءة استعمال السلطة**

وعرفها بعض الفقه بأنها: "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية، لتحقيق غرض غير معترف له به"[3]، فالإساءة في استعمال السلطة تعني قيام الإدارة باستعمال صلاحياتها، لتحقيق غاية غير الغاية التي حددها لها القانون.

---

(1) عدل عليا، قرار رقم، 1986/21، المنشور على الموقع الالكتروني WWW.QNOUN.COM.

(2) محمد العبادي، قضاء الإلغاء، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 1995، ص 217-218

(3) سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 66-68 .

ومن الأمثلة على صورة اساءة استعمال السلطة، ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية اتجاه الإرادة إلى إصدار قرار بنقل موظف بنية العقاب بغير اتباع الإجراءات التأديبية(1).

لقد عدّ المشّرع السعودي قرارات مجالس المحاكمة التأديبية بحق الموظف العام نهائية، وذلك باستثناء القرارات الصادرة بفصل موظف المراتب الخمس العليا أو ما يعادلها، إذ لا تكون نهائية، الاّ إذا صدّق عليها رئيس مجلس الإدارة(2).

والطريق الوحيد المُتاح للطعن في القرار التأديبي هو طلب إعادة النظر في القرار، وذلك لأسباب معينة نظاماً، ويعود اقتصار الطعن على الطريق المذكور الى سير نظام التأديب للموظفين على نظرية مستقرة في الفقه الإداري تقول بأن الجزاء الإداري لا يُعدّ حكماً قضائياً، بل يُعدّ قراراً إدارياً، ولذلك لا يجوز الطعن به بالنقض، وذلك على عكس الأحكام القضائية(3).

ولهذا فقد أُجيز في المملكة إعادة النظر في هذا بوساطة (مجلس المحاكمة) في القرار التأديبي، إذا أخطأ ذلك القرار في تطبيق نظام، أو تأويله، أو إذا ظهرت وقائع أو مستندات لم تكن معلومة وقت صدور القرار المذكور، وكان من شأن ثبوتها براءة المتهم(4).

ويعرض طلب إعادة النظر أولاً على لجنة تضم رئيس الديوان العام للخدمة المدنية، ورئيس هيئتي التحقيق والتأديب، فإذا تبيّن للجنة جدّية الطلب، فإن النظر يُعاد عندئذ في القرار بواسطة

---

(1) عدل عليا أردنية، قرار رقم 88/47 لسنة 1989، منشور في " المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا" المنشورة في مجلة نقابة المحامين، 1988 – نهاية سنة 1992، إعداد المكتب الفني، عمان، مطبعة التوفيق، بدون سنة نشر، ص 119.

(2) المادة (28) من نظام تأديب الموظفين السعودي، مرجع سابق.

(3) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين

(4) بكر قباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، 1982م، بدون مكان نشر، ص 372 .

مجلس المحاكمة، بعد استئذان رئيس مجلس الوزراء، ولا يترتب على إعادة النظر في القرار التأديبي وقت تنفيذه الّا إذا قرر مجلس المحاكمة الذي ينظر في القضية ذلك الوقت [1].

ويُلحظ أن المادة النظر لا تكون الا بطلب من الموظف المدان وحده، وذلك استناداً إلى ما ذُكر في المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين، فقد منحت المادة (29) للموظف حق إعادة النظر و" فتحت الباب للمتهم للطعن على القرار بطلب إعادة النظر فيه"[2].

وقد عنيت هيئة التأديب في هذا الخصوص بمراعاة ضرورة تحقيق ضمانة الحيدة، وذلك عن طريق تقرير حظر الجمع بين مهمتي التحقيق والمحاكمة في نفس الوقت، لما ينطوي عليه ذلك من تعارض واضح مع أصل من الأصول العامة المقرة في المسائل التأديبية، وهو الأصل القائل بوجوب الفصل بين سلطة التحقيق والاتهام من جهة وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى[3]. ومن ثم فإنه لا يجوز لمجلس المحاكمة بهيئة التأديب أن يجمع بين السلطتين المذكورتين [4].

يتبيّن مما سبق شرحه أن الطعن القضائي يمثل أحد الضمانات التي كفلها القانون والنظام للموظف العام، في إطار مواجهته لقرارات وأحكام سلطات التأديب والتحقيق التأديبي. وقد رتب النظام الشروط الخاصة بهذا الطعن، لكي يكون مجدياً.

---

(1) المادة (29) من نظام تأديب الموظفين.

(2) المادة (29) من نظام تأديب الموظفين.

(3) هيئة التأديب ، بجلسته 1397/9/16هـ- 1977م، قضية رقم 24 لسنة 1397هـ- 1977م، المجموعة الثانية، ص 512.

(4) هيئة التأديب ، بجلسته 1396/4/28هـ- 1976م، قضية رقم 15 لسنة 1396 هـ- 1976م، المجموعة الثانية، ص 287.

الخاتمة

عالجت هذه الدراسة موضوع السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي مع الموظف العام، وقد توصلت إلى عدة نتائج وتوصيات من خلال هذه الدراسة تتمثل فيما يأتي:

أولا: النتائج

1- لقد تبيّن للباحث أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إيقاع الجزاء التأديبي، ولكن هذه السلطة التقديرية يجب أن يتوافر فيها مراعاة الشروط، والضوابط الشكلية التي نص عليها المشرع في نظام تأديب الموظفين السعودي، ونظام الخدمة المدنية الأردني والواردة ضمن ما يُعرف بالإجراءات التأديبية.

2- إن الجزاء التأديبي مكفول بضمانات حددها وأكد عليها المشرع في كل من السعودية والأردن، وذلك بالإضافة إلى مبدأ الشرعية الذي يلزم مراعاته بشكل عام، ومنها على سبيل المثال لا الحصر مبدأ التسبيب والمواجهة، والحِيدَة والملائمة بين الجزاء، والمخالفة.

3- أن حق العقاب التأديبي في نطاق الوظيفة العامة يستند إلى سلطة الدولة، فالأساس القانوني للجزاء التأديبي هو السلطة العامة للدولة، والتي تعمل على توقيعه في حدود القوانين والأنظمة، وحسبما تراه ملائماً للصالح العام، وتُعد السلطة التأديبية إحدى سلطات القانون العام.

4- إن السياسة التأديبية السليمة هي التي تسعى إلى إقامة توازن ومواءمة بين مبدأ الفاعلية في العمل الإداري، ومقتضيات ضمان محاكمة أو إجراءات تأديبية عادلة التي تستلزم توفير أقصى قدر من الضمانات التأديبية في مواجهة سلطة التأديب، وبالتالي يجب على

جهات التأديب أن تعي أن تأديب الموظف العام أياً كانت صفته ليس إجراءً قمعياً، وإنما هو إجراء قانوني إداري، يهدف إلى إعادة وتقويم، وإصلاح الموظف المخالف.

5- أن النظام التأديبي لم يأخذ بمسلك قانون العقوبات من حيث حصر الجرائم، وتحديد أركانها، وبيان العقوبات المقررة لكل منها، وبالتالي فإن قاعدة لا جريمة ولا عقوبة، إلا بنص لا يمكن تطبيقها في مجال الجزاء التأديبي. لكنه توافق معها في الشطر الثاني من القاعدة "لا عقوبة إلاّ بنصّ".

6- لم يرد في التشريعين السعودي والأردني تعريفاً للخطأ الذي يرتكبه الموظف، ويستوجب فرض جزاء تأديبي، ولم يحدد تلك الأخطاء، وبالتالي يُعدّ خطأ من جانب الموظف متى ثبت بحقه القيام بفعل، أو امتناع لا يتفق مع مقتضيات وظيفته، سواء ورد النص على ذلك، أو لم يرد مما يعطي السلطة المختصة مرونة في تقدير تلك الأخطاء.

7- إن التأديب ليس موضوعاً قانونياً خالصاً، وإنما هو مزيج من الإدارة العامة والقانون معاً، كما أنه من الموضوعات التي يتعين فيها إقامة توازن دقيق بين مقتضيات الضمان ((القانون))، وبين الفاعلية ((الإدارة العامة))، فوسائل علم الإدارة أساساً وقائية، تهدف إلى رفع الكفاية الإنتاجية، وإصلاح كل ما من شأنه عدم أداء العمل بكفاءة واقتدار، بينما وسائل القانون الإداري علاجية تضع الضوابط القانونية للعمل الإداري لضمان سير المرافق العامة.

8- يشكل التسبيب والتحقيق إجرائين هامين يؤثران في الضمانات اللازمة للأفراد والإدارة، وخاصةً في مسألة تأديب الموظفين، وأن أي نقص فيهما من شأنه أن يشكّل خرقاً لنظام الخدمة المدنية، أو خرقاً لمبدأ حق الدفاع.

9- يُلحظ أن القانون في الأردن قد أجاز مبدأ الطعن على القرارات التأديبية التي تقع على الموظف وقد حُصرت في اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية، أما في المملكة العربية السعودية، فقد اعتبر المشرع أن قرارات مجالس المحاكمة التأديبية بحق الموظف العام نهائية، وترك المشرع طريقاً واحداً للطعن وهو طلب إعادة النظر في القرار ومن أسباب يوضحها النظام.

10- يُلحظ أن الفقه والقضاء السعوديين، قد أخذا في استعمال اصطلاح المخالفة التأديبية، ولم يأخذا بمصطلح الجريمة التأديبية وذلك بخلاف ما تذهب إليه التشريعات والقوانين التأديبية المشابهة.

ثانياً: التوصيات

لقد خُلص الباحث من هذه الدراسة إلى جملة من التوصيات والمقترحات، تتمثل أهمها فيما يأتي:

1- أن الجزاء التأديبي بوصفه قراراً إدارياً كغيره من القرارات الإدارية، إلا أنه يمتاز بمجموعة من المحظورات التي قد تمس الموظف، ولذا يقترح الباحث في هذا الصدد أن يتم تقييد السلطة التقديرية للإدارة في مسألة الإجراءات التأديبية، من خلال وضع نظام إجرائي واضح للتأديب، يتم الالتزام به من قبل هيئات التحقيق المختلفة وسلطات توقيع الجزاء التأديبي، بحيث توضح فيه كافة الضمانات التي يجب مراعاتها وذلك لتوفير الضمانات المطلوبة للموظف قدر الإمكان إبتداءً من وقوع المخالفة، وصولاً إلى توقيع الجزاء.

2- يوصي الباحث بضرورة أن تتوافر في النظام السعودي ضمانة حق الموظف العام في الوظيفة العامة في السعودية حقوق الإطلاع على التحقيقات، والملف الخاص به مع إعطائه حق

استعانة بمحام متخصص في الإجراءات التأديبية أثناء المحاكمة التأديبية، إن أراد ذلك كونه في وضع قد يمنعه عن القدرة بالدفاع عن نفسه.

3- يقترح الباحث أنه من الضرورة أن يُنص في نظام تأديب الموظفين السعودي على محو العقوبة التأديبية عند توافر الشروط المقررة نظاماً، وذلك لتشجيع أصحاب العثرة الأولى على التوبة، ويمكن تحديد مدة معينة كأن تكون خمس سنوات يستطيع بعدها الموظف التقدم إلى ديوان المظالم بطلب محو آثار العقوبة التأديبية، ومن ثم إذا تمت الموافقة على طلبه تزول جميع آثار العقوبة.

4- ضرورة توعية الموظفين بحقوقهم التي كفلها التشريع أثناء التحقيق معهم، بشأن أي مخالفة تم ارتكابها من قبلهم، لا سيما ما يتعلق منها بالضمانات الضرورية للموظف الذي يخضع للتحقيق التأديبي.

5- ضرورة إصدار كتاب سنوي تقوم بإعداده إدارة التفتيش بالمقر الرئيسي في الرياض بالتعاون مع مركز الدراسات بالهيئة، ويمكن أن يتضمن ما يأتي:

- أهم القرارات الصادرة عن مجلس تأديب أعضاء الهيئة.
- التعليمات الصادرة عن معالي رئيس الهيئة أو نائبه.
- المآخذ الفنية التي يرى مدير التفتيش إبلاغها إلى أعضاء الهيئة لتلافيها في أعمالهم، وذلك من واقع الملاحظات العامة التي خرج بها أعضاء دائرة التفتيش أثناء اضطلاعهم بأعمالهم.
- الدراسات التي قام بها مركز الدراسات، وفروع الهيئة بشأن تقرير القواعد الموضوعية في القضايا التي ينتجها العمل.

6- ضرورة وضع آلية دقيقة تمكّن الموظف العام من الطعن في العقوبة التأديبية الصادرة ضده عن طريق الاستئناف، وأن يُعاد بحث دفاعه ودفوعه، وذلك حتى يتأكد من أنه لم يتعرض للظلم، وذلك لما للرقابة القضائية من ضمانة لاحقة يلجأ إليها العضو إذا لم تُراع سلطة التأديب الضمانات المقررة للأعضاء، ويرى الباحث أن يتم كذلك تقرير حق الطعن في القرارات الصادرة من مجلس التأديب، وذلك أمام دائرة خاصة تنشأ لهذا الغرض في ديوان المظالم.

7- يوصي الباحث بضرورة اهتمام التشريع بالإجراءات الوقائية، وذلك من تكليف لجنة إدارة الهيئة ببحث أسباب نشوء المخالفات التأديبية، وتلافيها قبل وقوعها، سواء كانت أسباب إدارية متصلة بالتنظيم الإداري، وطرق العمل، أو بالعضو ذاته، أو كانت أسباب اقتصادية تتصل بالمرتبات والحوافز المادية، أو كانت أسباب اجتماعية تتصل بظروف المجتمع ورواسبه، وأفكاره وبالظروف الاجتماعية للموظف، وتكمن أهمية ذلك في توقي وقوع أي مخالفة تأديبية.

8- يقترح الباحث ضرورة الإسراع في البت في المخالفة التأديبية خلال فترة معينة من تاريخ إكتشافها، إذ أن فورية العقوبة، وسرعة إيقاعها يُعدّ من العوامل الهامة في تحقيق الهدف الذي يرمي إليه النظام التأديبي، وهو ردع العضو المخالف، وضرب العبرة لغيره لمنع تكرار المخالفة مستقبلاً.

9- يرى الباحث أن يرد نصّ صريح يُضاف إلى أنظمة هيئة التحقيق والإدعاء العام، والقضاء وديوان المظالم يقرر لصاحب الشأن (الموظف)، أن يطلب تنحية أحد أعضاء مجلس المحاكمة إذا توافرت لديه الأسباب الجدّية المبررة، تحقيقاً للضمانات العامة للمحاكمة.

10- يوصي الباحث بضرورة حذف كل ما يتعارض مع مبدأ الحيدة في المادتين الخامسة عشرة من نظام هيئة التحقيق والإعاداء العام، والثالثة والسبعين من نظام القضاء، لما يتضمناه من تعارض مع أصول وضمانات التقاضي، وما يهدر مبدأ الحيدة في المحاكمات.

11- يرى الباحث أن من الضمانات التي يجب توافرها في كل مسألة تأديبية، هي وجوب تسبيب القرار أو الحكم التأديبي، إذ القاعدة الأساسية في التقاضي عموماً أن يصدر الحكم مُسبباً.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المعاجم العربية

1. أبي منصور محمد بن أحمد الأزهري، تهذيب اللغة، ج14.
2. الصحاح للجوهري – مادة (حقق) 1461/4، ت أحمد عبد الغفور، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط2، 2009.

ثانياً: الكتب

1. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، دار المجد للنشر، الرياض، السعودية، 2006.
2. بكر القباني، القانون الإداري في دول الخليج العربي، دار المعارف السعودية، الرياض، السعودية، ط3، 2002.
3. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، ط1، 2003.
4. خضر عبد الفتاح، شرح نظام العاملين بالمملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة العامة، الرياض، السعودية، 2010.
5. د . إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1981.
6. د . رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008.
7. د . سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1992.

8. د . عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009.

9. د. عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي، مؤسسة شباب الجامعة، 1989.

10. د. السعيد محمد الازماني، نظام رد القضاة بين الشريعة الأسلامية والقانون الوضعي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.

11. د. بشار عبد الهادي، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، ط1، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.

12. د. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، 1402 هـ- 1992م.

13. د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، ج 1، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة القاهرة، 1955.

14. د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية امام مجلس الدولة، 2008 م.

15. د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.

16. د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، 2008 م.

17. د. سالم العدناني، المسؤولية الوظيفية في المملكة العربية السعودية، دار المجد، الرياض، السعودية، 2012.

18. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.

19. د. سعد عصفور ود. محسن خليل، القضاء الإداري، بلا طبعة، دار المعارف، الإسكندرية، مصر.

20. د. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الإجرامي، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، 2006.

21. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 6، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1991.

22. د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط3 جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1978.

23. د. صبري محمد السنوسي، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008.

24. د. عبد الحميد الشواربي، المسؤولية القضائية في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997.

25. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.

26. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر، 1979.

27. د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانون للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1983.

28. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2011.

29. علي عبدالقادر القهوجي وفتوح عبدالله الشاذلي، مبادئ قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، الدارة الجامعية، لبنان، 1992.

30. د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار النشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.

31. د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ط1، دار الثقافة والنشر، عمان، الأردن، 2004.

32. غازي الفحيليل، شرح أحكام نظام هيئة التحقيق السعودي، مطابع المجد، الرياض، السعودية، 2010.

33. د. غازي المري، شرح أحكام تأديب الموظفين لسنة 1397 هـ/ 1977م، جامعة القصيم، السعودية، 2012.

34. د. غازي المري، شرح أحكام نظام هيئة التحقيق السعودي، مطابع المجد، الرياض، 2010م.

35. د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتاب، جامعة الملك سعود، السعودية، 2009.

36. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.

37. د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986.

38. د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1967.

39. د. محمد عصفور، الضمانات القانونية والسلطة التأديبية، ط3، دار النهضة، القاهرة، مصر، 2012.

40. د. محمد سلام مذكور، المدخل في الفقه الإسلامي، دار الحق للنشر، الرياض، السعودية، 2010م.

41. د. محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ نشر.

42. د. مطلب النفيسة، الضمانات التأديبية، (واجبات الموظف العام وتأديبه)، مطابع الإدارة العامة، الرياض، السعودية، 2010.

43. د. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1974.

44. د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1984.

45. د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط 1، مطبعة المشرق، عمان، الأردن، 1984.

46. د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2011.

47. د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.

48. د.محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.

49.د.مصطفى عفيفي وبدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة في القوانين الوضعية في مصر والكويت والدول الأجنبية، مطبعة حسان، القاهرة، مصر، ط4، 2009.

50.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1985.

51. طارق عبدالوهاب، أوامر التصرف في التحقيق الإبتدائي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1987.

52.طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973.

53.عاشور شوايل، مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري- دراسة مقارنة، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ط3، 2011.

54.عبد الوهاب البنداري، المرجع في القانون التأديبي (الجرائم التأديبية والجنائية)، المطبعة العالمية، جدة، السعودية، 2011 م.

55.عمر الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 2001.

56.محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، بدون دار نشر، 2005.

57.محمد بن خلف بن حيان وكيع، أخبار القضاة، عالم الكتب، بيروت، لبنان، بدون تاريخ.

58. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.

59.محمد علي جواد، القضاء الإداري، الناسك لصناعة الكتاب، الرياض، السعودية، 2012.

60. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1990.

61. مشعل الرقاد، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، منتدى شبكة قانوني الأردني، 2011.

62. هيكل خليل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء، الرياض، السعودية، ط2، 2011.

63. د. نبيله عبد الحليم، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.

64. المستشار مصطفى بكير، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، القاهرة، مصر، 1966.

ثالثاً: الرسائل الجامعية والأبحاث

1. أكرم الجمعات، المخالفة التأديبية والجريمة التأديبية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2009.

2. بسام أبو رميلة، ضمانات التحقيق التأديبي. دراسة مقارنة في القانون الأردني والنظام السعودي، مجلّة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبدالعزيز، جدّة، مجلّد (28)، العدد الثاني، 1435هـ/ 2014م.

3. بشار صلاح الخمايسه، السلطة التقديرية للإدارة في قضاء محكمة العدل العليا في الأردن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2013.

4. د. أحمد عودة الغويري، سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الأردني، بحث منشور في مجلة مؤتة، الأردن، المجلد السابع عشر، العدد2، 2002.

5. د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 2012.

6. د. جمال ندا، مسؤولية المنظمات الوظيفية عن أعمال موظفيها، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2009.

7. د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء، بحث منشور، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، عدد (3)، السنة (30)، 2005.

8. د. خالد الزبيدي، إحلال الأسباب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، مؤتة للدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، الأردن، مجلد 23، العدد6، 2008.

9. د. زين العابدين عبد العزيز السعدني، سلطات التأديب وضماناته في النظام الإسلامي والقانون الوضعي، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة الأزهر، القاهرة، مصر، 2008.

10. د. عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2011.

11. د. عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2009.

12. د. عمر فؤاد بركات، الوقف الإحتياطي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س26، العدد/2، 2009.

13. د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، أطروحة دكتوراة غير منشورة، منشورات عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1980.

14. د. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2011.

15. د. محمد محمود ندا، الضمانات التأديبية ودور القضاء الإداري في تعزيزها، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2011.

16.د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 2003 م.

17.د. يسرى لبيب حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1990.

18.زياد بن علي المسعر، الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2013.

19. سليم حتاملة، حقوق الموظفين أما القضاء الإداري الأردني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة اللبنانية، لبنان، 1995.

20. سليم حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب، بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، دراسة مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري والأردني، مجلة جامعة جرش، العدد الثاني، 2006.

21. سليمان بطارسة، عيب الاجراءات الإدارية الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية والنظرية وتطبيقاتها المقارنة، مجلة ابحاث اليرموك، إربد، الأردن، المجلد 24، العدد3، 2008.

22. عبد الكريم الصغير، مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1997.

23. ماجد العمري، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الملك سعود، السعودية، 2009.

24.محمد الشهري، ضمانات تأديب الموظف العام في نظام الخدمة المدنية السعودي والأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2007.

25.محمود المحاسنة، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، الأردن، 2003.

26.مشعل العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011.

27. مصلح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا بمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق، سوريا، المجلد 25، عدد1، 2009.

28.نسيم بني عامر، مكافحة الفساد بين مجلس النواب، وهيئة مكافحة الفساد، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2012.

رابعاً: الأنظمة والتشريعات

1- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2013/12/22، والمعمول به اعتبارا من 2014/1/12.

2- نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (49) وتاريخ 10 /1397/7 هـ- 1977م.

3- نظام تأديب الموظفين السعودي – المذكرة التفسيرية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/7) وتاريخ 2/1/ 1397هـ- 1977م وتعديلاته.

4- نظام خدمة الضباط في القوات المسلحة العربية السعودية، الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (م/43)، والمعدل بموجب المرسوم الملكي رقم (م/9).

5- نظام ديوان المظالم السعودي الصادر بالمرسوم الملكي (م/78) بتاريخ 1428/9/19هـ- 2008م.

Abstract

Al-Dousari, Abdullah Naser. Adminastrative Discretionary Power in the Disciplinary Investigation stage "A Compartive Study the kingdom of Saudi Arabia and the Hashemite Kingdom of Jordan. Master Thesis, Yarmouk University, (2014), (Prof. Karim Kashakish).

By means of description and analysis, this study examines the legal and substantive aspects of administrative discretionary power in the disciplinary investigation stage. It attempts to explore and explain the concepts of the discretionary power and investigation as well as to clarify the effects of such power on the employee's guarantees, rights, and legal status. By analyzing the Control and Investigation Authority Law, Employee Disciplinary Law and Saudi Civil Service Law, the study aims to illustrate the shortcomings of such regulations and find the appropriate legal solutions, because adapting service errors when referring the investigation does not rest on substantive elements, but rather on favoring the authority of discretionary power to the detriment of the employee's rights. Moreover, the study aims to find an appropriately balanced relationship between employee's rights and the administrative discretionary power in this stage according to legislative provisions, judicial rulings and legal precedents. This attempt necessitates the support of theoretical assumption by legal evidence through extracting legal provisions from the Saudi Employee Disciplinary Law and the Saudi and Jordanian Civil Service Laws and examining their content. This study contains three chapters. The title of the first chapter is "The Nature of Discretionary Power and Administrative Investigation." The second chapter examines the Public Employee Disciplinary Law and its complications in the Saudi legislations. Finally, the third chapter discusses employee's guarantees in the preliminary investigation stage as well as the trial guarantees.